

Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut

— Sektion Rechtswissenschaft —

Nr. 291

herausgegeben von

Professor Dr. Dr. Dr. h.c. Georg RESS und Professor Dr. Torsten STEIN

Professor Dr. Dr. Dr. h.c. Georg Ress

**Umweltrecht und Umweltpolitik der
Europäischen Gemeinschaft nach dem Vertrag über die
Europäische Union**

Vortrag gehalten auf dem Umwelttag am 17. Juli 1992 in Saarbrücken

Dr. Birgit Spießhofer M.C.J.

**Grundlegende Änderungen im deutschen Altlastenrecht
und US-Superfund-Gesetzgebung**

UMWELTRECHT UND UMWELTPOLITIK DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFT
NACH DEM VERTRAG ÜBER DIE EUROPÄISCHE UNION

- Vortrag gehalten auf dem Umwelttag 1992 in Saarbrücken -

1. Der Vertrag von Maastricht über die Europäische Union¹ hat auch für den Umweltschutz erhebliche Neuerungen, insbesondere ein erleichtertes Beschlußverfahren² gebracht. Außerdem ist damit die Ausweitung der Wirtschaftsunion zur *Umweltschutzgemeinschaft* vorbereitet worden. Dieser Schritt ist entscheidend. Denn zunächst war - und das ist die erste These - *die EG unter dem Ziel der Wirtschaftsgemeinschaft und nicht einer Umweltgemeinschaft angetreten. Die Sicherung der Verkehrsfreiheiten - Warenverkehr, Personenverkehr, Kapitalverkehr usw. - stand im Vordergrund.*

Der Umweltschutz, insbesondere vorbeugende Maßnahmen gegen und Beseitigung von eingetretenen Umweltschäden, trat erst später über die Rechtsharmonisierung hinzu und fand dann 1987 in der Einheitlichen Europäischen Akte formell Aufnahme in den EWG-Vertrag.³ Nur der Euratom-Vertrag hatte über die Festlegung von Grundnormen, Höchstdosen und Höchstgrenzen schon immer ein gewisses Potential an Umweltschutz.⁴

2. Hat sich die Ausgangslage verbessert, und wie wird sie sich durch den Unionsvertrag von Maastricht verändern?

¹ Unterzeichnet am 7. Februar 1992 in Maastricht; deutscher Text veröffentlicht im Bulletin der deutschen Bundesregierung Nr. 16, S. 113 vom 12. Februar 1992.

² Art. 130 s Abs. 1 i.V. mit Art. 189 c (Verfahren der Zusammenarbeit mit qualifizierter Mehrheit); Art. 130 s Abs. 3 i.V. mit Art. 189 b (Mitentscheidungsverfahren mit qualifizierter Mehrheit).

³ Im Titel VII Umwelt (Artt. 130 r - t) des 3. Teils des EWGV (Politik der Gemeinschaft). Im neuen EG-V wird daraus Titel XVI. Eine ausführliche Darstellung der Entwicklung des Umweltrechtes der Gemeinschaft findet sich bei G. RESS, Stichwort: Europäische Gemeinschaften, in O. KIMMINICH, H. v. LERSNER, P.-C. STORM (Hrsg.), Handwörterbuch des Umweltrechts, 1986, S. 448 ff.

⁴ Art. 31 EURATOM-Vertrag.

Die unmittelbar bevorstehende Verwirklichung des Binnenmarktes zum 1. Januar 1993 und die Ratifikation der Maastrichter Verträge wird von vielen Seiten kritisch gesehen. Die von den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft angestrebte Gestaltung des "Europa von morgen" erscheint manchen eher als eine nachhaltige Gefährdung zahlreicher nationaler Interessen denn als eine Chance. Gerade der Umweltschutz sei durch den fortschreitenden Europäischen Einigungsprozeß gefährdet. In einer kürzlich erschienenen Publikation mit dem Titel "Europa ohne Grenzen - Alarm für die Umwelt" wird ein düsteres Bild der Umweltlandschaft eines vereinigten Europas gezeichnet.⁵ Das Wirtschaftswachstum, das durch die Schaffung eines Binnenmarktes für 340 Millionen Menschen entsteht - und dringend erwartet wird -, könnte die Sicherung des Umweltschutzes in den Schatten rücken. Wenn im Rahmen des von der EG-Kommission in Auftrag gegebenen, 1989 erschienenen Berichts der Task-Force "Umwelt und Binnenmarkt"⁶ als Folge des Abbaus der innerstaatlichen Hemmnisse für den grenzüberschreitenden Waren- und Dienstleistungsverkehr eine Steigerung des Schwerlastverkehrs von 30 - 50% prognostiziert wird, können Gefahren für die Umwelt nicht mit dem Hinweis beiseite geschoben werden, dies sei eine notwendige Folge der Europäischen Integration, die in Kauf zu nehmen sei. Auch für andere Kernanliegen des Umweltschutzes (Probleme der Meeresverschmutzung, der Luftverschmutzung, die Veränderung und Verringerung von Flora und Fauna, der Lebensräume für Tiere und Pflanzen⁷) werden über die bestehenden Belastungen hinausgehende Beeinträchtigungen befürchtet. Schlagworte wie "Brüsseler Brunnenvergifter", "Umweltrecht auf dem kleinsten Nenner" oder "Schreckensvision Binnenmarkt" machen die Runde. Übersehen wird von den Kritikern zumeist, daß die Gemeinschaft mittlerweile über ein eigenes, die Probleme aufgreifendes Umweltrecht verfügt. Die im Maastrichter Vertrag über die Europäische Union enthaltenen Regelungen über die Umweltpolitik und der von der EG-Kommission am 3. April 1992 vorgelegte Vorschlag für ein neues Umweltprogramm der Gemeinschaft⁸

5 Der Spiegel, Spezialheft: W. FRÜHAUF/I. GUSINGER Europa ohne Grenzen - Alarm für die Umwelt, Spiegel-Verlag 1992.

6 Task Force Report on the Environment and the Internal Market, S.V, unveröffentlicht, s. Bull. EG, 11-1989, Ziff. 2.1.118.

7 Einen Überblick über die festgestellten Umweltschäden gibt die von der EG-Kommission am 3. April 1992 vorgelegte Studie "Der Zustand der Umwelt in der Europäischen Gemeinschaft", KOM (92) 23 endg. (VOL. III).

8 Vorschlag vom 3. April 1992 für eine Entschließung des Rates über ein Programm der Europäischen Gemeinschaft für Umweltpolitik und Maßnahmen im Hinblick auf eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung, KOM (92) 23 endg. (VOL I + II).

unterstreichen, daß sich die Gemeinschaft der Umweltgefahren des Binnenmarktes durchaus bewußt ist.

Meine zweite These lautet daher: *Die EG hat versucht, ihrer umweltpolitischen Verantwortung Schritt für Schritt gerecht zu werden. Die Umweltschutzpolitik erfaßt heute nahezu jeden Bereich, der von der sonstigen Regelungskompetenz der EG - also z.B. von allen Verkehrsfreiheiten - abgedeckt wird.*

3. Der Weg zu einer "Europäischen Umweltunion" oder Umweltgemeinschaft ist dennoch weit. Es läßt sich anhand der Entwicklung des europäischen Umweltrechts zeigen, daß die Lösung der Probleme bislang - trotz der vier EG-Umweltprogramme - eher punktuell (d.h. auf einigen Sachgebieten) und ohne überzeugende Gesamtkonzeption erfolgte. Wie in den meisten Mitgliedstaaten fehlt der EG ein kohärentes Umweltgesetzbuch, eine Kodifikation, welche die verstreuten Einzelregelungen - die zahlreichen Richtlinien - zusammenfaßt und die verschiedenen Regelungsziele und -mittel, z.B. verwaltungsrechtliche Produkt- und Produktionsanforderungen sowie Festlegung von Belastungshöchstgrenzen, strafrechtliche und andere Sanktionsmechanismen und schließlich abgabenrechtliche Steuerungsanreize koordiniert. Außerdem ist eine bessere Abstimmung der unterschiedlichen Konzeptionen des Umweltschutzes der Mitgliedstaaten mit denen der EG notwendig.

Daraus folgt die dritte These: *Der Umweltschutz der EG krankt (wie auch die Bewältigung anderer Aufgaben) daran, daß die Mitgliedstaaten nach wie vor höchst unterschiedliche Konzeptionen des Umweltschutzes haben. Aus der technisch-naturwissenschaftlichen Lösung (oder Lösungsmöglichkeit) eines Problems (z.B. Realisierung eines hohen Schutzstandards) folgt nicht automatisch, daß die Mitgliedstaaten diesen Standard für sich auch verwirklichen wollen.*

Die Abwägung der Förderung der Wirtschaft und Industrie, der keine zusätzlichen Kosten aufgebürdet werden sollen, mit Umweltstandards wird höchst unterschiedlich vorgenommen. Dafür sind auch nationale Lebensgewohnheiten, klimatische Bedingungen und die Eigenarten des nationalen Regierungs- und Parteiensystems (Lobby-Organisation) maßgeblich.

4. Um die gegenwärtige Lage und die Umstände ihrer Entwicklung zu beurteilen, ist ein Blick auf die Geschichte des Umweltrechts der Gemeinschaft aufschlußreich.

Erste Anstöße zu einem über punktuelle Maßnahmen hinausgehenden, umfassenden Tätigwerden der EWG auf dem Gebiet des Umweltschutzes gaben eine Mitteilung der Kommission an den Rat über ein Umweltschutzprogramm der Gemeinschaften vom 24. April 1972⁹ und die Pariser Gipfelkonferenz der Staats- und Regierungschefs vom 19. und 20. Oktober 1972, die die Notwendigkeit einer gemeinschaftlichen Umweltpolitik betonte und die Kommission zur Ausarbeitung eines umweltpolitischen Aktionsprogrammes aufforderte. Der Umweltschutz war aber kein "Ziel" des EWG-Vertrages.

Durch Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) am 1. Juli 1987 hat sich die rechtliche Situation für den Umweltschutz nachhaltig verändert. Die Kompetenz der Gemeinschaft für "Umweltpolitik" wird ausdrücklich in Art. 130 r EWGV anerkannt. Im Juni 1990 formulierte der Europäische Rat in Dublin eine "Environmental Imperative"¹⁰, die die Bereitschaft zu umfangreicheren Maßnahmen zum Umweltschutz unterstrich.

Derzeit, mehr als 35 Jahre nach dem Inkrafttreten der Verträge, verfügt die Gemeinschaft über ca. vierhundert Vorschriften zum Umweltschutz, die den Interessen der Natur gegenüber den wirtschaftlichen Bedürfnissen des Binnenmarktes den Vorrang einräumen. Die Gründung einer europäischen Umweltagentur soll als Kern eines Informationsnetzes den Zustand der Umwelt in Europa und die Verwirklichung und Durchsetzung des Europäischen Umweltrechtes überwachen.¹¹ Diese Agentur verfügt derzeit noch über zu geringe Kompetenzen, um nachhaltig zugunsten des Umweltschutzes in Europa einwirken zu können.¹² Ein positiver Ansatz ist jedoch gemacht.

Die Angleichung der nationalen Rechts- und Verwaltungsvorschriften des Umweltrechts war vor 1987 im Rat nur einstimmig (über Art. 100 EWGV) möglich. Nunmehr wird das europäische Umweltschutzrecht von den 1987 im Rahmen der Vertragsänderungen durch die Einheitliche Europäische Akte (EEA) eingefügten Regelungen der Art. 130 r bis 130 t des EWG-Vertrages (unter einem eigenen Titel "Umweltpolitik") und durch den ebenfalls

⁹ ABl. 1972 Nr. C 52 S. 1 vom 24. April 1972.

¹⁰ Deutscher Text im Bulletin der deutschen Bundesregierung vom 30. Juni 1990 Nr. 84, S. 717.

¹¹ Verordnung des Rates 1210/90 vom 7. Mai 1990 zur Errichtung einer Europäischen Umweltagentur und eines Europäischen Umweltinformations- und Umweltbeobachtungsnetzes, ABl. 1990 Nr. L 120, S. 1.

¹² C. CALLIES, Informationsdienst Umweltrecht 1991, S. 207, 209.

neu eingefügten Art. 100 a des EWG-Vertrages, der die Rechtsangleichung von Vorschriften der Mitgliedstaaten, die sich auf die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes auswirken, zum Gegenstand hat, bestimmt.

Entscheidend für die Angleichung und Harmonisierung der unterschiedlichen nationalen Umweltschutzkonzeptionen erweisen sich die verbesserten verfahrensrechtlichen Voraussetzungen, d.h. der durch die EEA bewirkte Übergang zur qualifizierten Mehrheit. Daraus folgt die vierte These: *Die langsame Entwicklung eines europäischen Umweltrechts war zunächst durch den Einigungszwang bedingt, da Art. 100 EWG-Vertrag Einstimmigkeit für Rechtsangleichungsrichtlinien verlangte. Die Lage hat sich ab 1987 - aber nur für Maßnahmen zur Verwirklichung des Binnenmarktes - verbessert, da Art. 100 a EWG-Vertrag für derartige Rechtsangleichungsrichtlinien nur noch eine qualifizierte Mehrheit verlangt. Für reine Umweltschutzmaßnahmen - also außerhalb der binnenmarkt- d.h. produktbezogenen Regelungen nach Art. 100 a EWG-Vertrag - gilt nach Art. 130 s EWG-Vertrag weiterhin Einstimmigkeit.*

Der Rat muß auch einstimmig festlegen, was unter die mit qualifizierter Mehrheit zu fassen den Beschlüsse fällt. Er kann also einstimmig Bereiche benennen, in denen mit qualifizierter Mehrheit zu beschließen ist. Als wesentlicher Fortschritt kann diese Regelung nicht bezeichnet werden.

5. Der langwierige Übergang von der Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheit zeigt, daß die Mitgliedstaaten ihre Kompetenzen zur Gestaltung der Umweltpolitik nur zögernd in die Hände der EG legen. Materiell ist wichtig, daß durch die Einführung der Artt. 130 r - 130 t in den EWGV eine ausdrückliche und allgemeine Kompetenz der Gemeinschaft auf dem Gebiet des Umweltschutzes geschaffen wurde¹³. Art. 130 r EWGV weist der Gemeinschaft die Aufgabe Umweltschutz zu und begründet eine allgemeine Kompetenz der Gemeinschaft zur Regelung von Umweltfragen, die allerdings unter der Einschränkung durch das Subsidiaritätsprinzip steht. Die Gemeinschaft wird (Art. 130 r Abs. 4) im Bereich der Umwelt nur insoweit tätig, als die Ziele der Umweltpolitik "besser auf Gemeinschaftsebene erreicht

¹³ D. SCHEUING, Die Einheitliche Europäische Akte als Grundlage umweltpolitischer Aktivitäten in der Europäischen Gemeinschaft, in P. BEHRENS/H.J.KOCH (Hrsg.), Umweltschutz in der Europäischen Gemeinschaft, 1991, S. 46, 48; U. PIEPER, in A. Bleckmann, Europarecht, 1991, Rz. 1921.

werden können als auf der Ebene der einzelnen Mitgliedstaaten".¹⁴ Außerdem hindern die umweltrechtlichen Schutzmaßnahmen, die gemeinsam aufgrund des Art. 130 s EWGV getroffen werden, die Mitgliedstaaten nicht daran, verstärkte eigene Schutzmaßnahmen beizubehalten oder zu ergreifen, die mit dem EWGV vereinbar sind.

Deshalb kann als fünfte These festgestellt werden: *Die Mitgliedstaaten haben sich in der Umweltpolitik nach wie vor ein Reservoir abweichender nationaler Umweltschutzvorstellungen gesichert.*

6. In der Tendenz sollen die abweichenden nationalen Schutzmaßnahmen aber nur dann zum Tragen kommen, wenn sie besser oder zumindest ebensogut wie eine gemeinschaftsweite, vereinheitlichte (harmonisierte) Konzeption dem Umweltschutz dienen. Verstärkte Schutzmaßnahmen einzelner Mitgliedstaaten sind insoweit stets zulässig (Art. 130 t).¹⁵ Ihnen kommt auch ein Vorrang vor den Marktfreiheiten zu, eine Tendenz, die durch die jüngste Judikatur des EuGH zur grenzüberschreitenden Abfallverbringung¹⁶ bestätigt wird.

Daraus folgt die sechste These: *Die Harmonisierungsrichtlinien sind in der Regel einseitige Normen. Sie legen Mindeststandards (z.B. Höchst(belastungs)dosen) fest, aber keine*

¹⁴ Siehe dazu umfassend T. SCHRÖER, Die Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten auf dem Gebiet des Umweltschutzes, 1992, S. 71 ff.; K. LIETZMANN, Einheitliche Europäische Akte und Umweltschutz: die neuen Umweltbestimmungen im EWG-Vertrag, in H.W. RENGELING (Hrsg.), Europäisches Umweltrecht und Europäische Umweltpolitik, 1988, S. 163, 171 ff.; A. VORWERK, Die umweltpolitischen Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten nach Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte, 1990, S.63, m.w.N.

¹⁵ Über die Reichweite dieser Vorschrift besteht Streit. Teilweise wird die Auffassung vertreten, daß mit verstärkten Schutzmaßnahmen keine Beschränkung der Marktfreiheiten verbunden sein dürfe; I. PERNICE, Auswirkungen des europäischen Binnenmarktes auf das Umweltrecht - Gemeinschafts(verfassungs-)rechtliche Grundlagen, NVwZ 1990, S. 201, 206 ff.; ders., Gestaltung und Vollzug des Umweltrechts im europäischen Binnenmarkt - europäische Impulse und Zwänge für das deutsche Umweltrecht, NVwZ 1990, S. 414, 420; T. SCHRÖER, a.a.O, S. 224 f., m.w.N. Dagegen für einen weitergehenden Umweltschutz: K. BOISSEREE, Perspektiven für das Europäische Umweltrecht im Vierten Aktionsprogramm, UTR 1988, S. 385, 396; K. HAILBRONNER, Umweltrecht und Umweltpolitik in der Europäischen Gemeinschaft, 1991, S. 41; D. SCHEUING, Umweltschutz auf der Grundlage der EEA, EuR 1989, S. 152, 169; H. SOELL, Überlegungen zum Europäischen Umweltrecht, NUR 1990, S. 155 ff., 159, die die Vorschrift nicht als durch die Marktfreiheiten begrenzt einstufen.

¹⁶ Rs. C-2/90, Kommission der EG / Königreich Belgien, Urteil v. 9.7.1992, in: Tätigkeiten des Gerichtshofs und des Gerichts Erster Instanz der EG, Woche v. 6. - 10.7.1992, Nr. 21/92, S. 16 ff.

zwei(oder all-)seitig verbindlichen Standards. Die Bedürfnisse der Verkehrsfreiheiten treten insoweit zurück.

7. Gemäß Art. 130 r Abs. 1 EWGV hat die Umweltpolitik zum Ziel, "die Umwelt zu erhalten, zu schützen und ihre Qualität zu verbessern, zum Schutz der menschlichen Gesundheit beizutragen und eine umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen zu gewährleisten". In Art. 130 r Abs. 2 S. 1 EWGV sind die Handlungsgrundsätze, an denen sich die Umweltpolitik zu orientieren hat, festgeschrieben. Die Vorschrift legt die Grundsätze des vorbeugenden Umweltschutzes (Vorbeugungsprinzip)¹⁷, der vorrangigen Behebung von Umweltbeeinträchtigungen an der Quelle ihres Ursprungs (Ursprungsprinzip)¹⁸ und das Verursacherprinzip¹⁹ fest.

Ferner verpflichtet Artt. 130 r Abs. 2 S. 2 EWGV, bei allen Politiken der Gemeinschaft den Erfordernissen des Umweltschutzes den Zielvorstellungen des Art. 130 r Abs. 1 EWGV folgend Rechnung zu tragen (Querschnittsnorm).²⁰

Daraus folgt als siebte These: Der Umweltschutz ist eine alle Ziel- und Aufgabengebiete der EG umfassende Verpflichtung, deren Einhaltung vom EuGH in Zukunft stärker kontrolliert werden sollte. Die judiziellen Probleme, die mit der Kontrolle der Einhaltung derartiger Generalklauseln (wie z.B. auch des Subsidiaritätsprinzips) verbunden sind, sind offensichtlich; dem EuGH wird ein erheblicher Entscheidungsspielraum eröffnet.

8. Die Europäischen Gemeinschaften haben aufgrund der erwähnten speziellen, aber auch allgemeinen Rechtsgrundlagen (wie Artt. 100, 100 a, 235) mittlerweile mehr als vierhundert Richtlinien, Verordnungen, Entscheidungen oder Entschlüsse zum Umweltschutz

¹⁷ Siehe dazu L. KRÄMER, in GROEBEN/THIESING/EHLERMANN, Kommentar zum EWG-Vertrag, 4. Aufl., Art. 130 r, Rz. 28 ff.

¹⁸ Siehe dazu L. KRÄMER, a.a.O., Art. 130 r, Rz. 32 ff.

¹⁹ Ausführlich dazu T. PURPS, Umweltpolitik und Verursacherprinzip im Europäischen Gemeinschaftsrecht, 1991, S. 15 ff.; ders., Das Verursacherprinzip im Gemeinschaftsrecht als "unbestimmter Rechtsbegriff", in DÖV 1992, S. 205, 206 ff.; L. KRÄMER, Das Verursacherprinzip im Gemeinschaftsrecht - zur Auslegung des Art. 130 r EWG-Vertrag, in EuGRZ 1989, S. 353.

²⁰ In dieser Vorschrift kommt ein allgemeines Prinzip zum Ausdruck, nach welchem die Gemeinschaft bei allen Tätigkeiten die Erfordernisse des Umweltschutzes zu beachten hat, s. auch L. KRÄMER, a.a.O., Art. 130 r, Rz. 41; H.-J. GLAESNER, Umwelt als Gegenstand einer Gemeinschaftspolitik, in: H.-W. RENGELING (Hrsg.), Europäisches Umweltrecht und europäische Umweltpolitik, 1988, S. 1, 8; J. JAHNS-BÖHM/S. BREIER, Die umweltrechtliche Querschnittsklausel des Art. 130 r II 2 EWGV, in EuZW 1992, S. 49.

verabschiedet. Dabei ist zwischen solchen Rechtsakten zu unterscheiden, die generelle (übersektorale) Verwaltungsverfahren festschreiben - diese Regelungen können mit dem Begriff des "allgemeinen Umweltverwaltungsrechts der Gemeinschaften" umschrieben werden - und solchen Rechtsakten, die sektoral auf den Schutz einzelner Umweltmedien oder die Bereiche Forschung und Austausch von Umweltinformationen zugeschnitten sind.

Seit Mitte der achtziger Jahre zeichnet sich in der Umweltpolitik der Gemeinschaft eine Tendenz ab, das Umweltrecht auf die Grundlage allgemeiner Regelungen zu stellen. Den Kern dieses allgemeinen Umweltverwaltungsrechts bilden die Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung²¹, die Richtlinie über den freien Zugang zu Umweltinformationen²² und die Verordnung zur Europäischen Umweltagentur²³. Die auf die einzelnen Umweltmedien bezogenen Richtlinien erfassen die Bereiche Abfall, Gewässerschutz, Luftverschmutzung, Lärm, Gefahrstoffe und Chemikalien, Biotechnologie, Raumordnung, Naturschutz sowie Schutz von Flora und Fauna.²⁴ Darüber hinaus hat die Gemeinschaft gerade in jüngster Zeit Rechtsakte erlassen oder vorgeschlagen, die durch *marktwirtschaftliche Instrumente*, durch Einwirken auf die Verbraucherentscheidung und durch Beratung von Unternehmen sektorenübergreifend ausgerichtet sind. Zu nennen ist

21 Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten vom 27. Juni 1985, ABl. Nr. L 175, S. 240; ausführlich behandelt bei J. CUPEI, Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) - Ein Beitrag zur Strukturierung der Diskussion, zugleich eine Erläuterung der EG-Richtlinie, 1986; T. BUNGE, Die Umweltverträglichkeitsprüfung im Verwaltungsverfahren, 1986; P.C. STORM/T. BUNGE (Hrsg.), Handbuch der Umweltverträglichkeitsprüfung, Stand Sept. 1991, Kennzahl 0100; W. ERBGUTH/J. SCHOENEBERG, Die Umsetzung der EG-Richtlinie über die UVP vor dem Hintergrund der raumbezogenen Zulassungsverfahren in der Bundesrepublik Deutschland, WuV 1985, S. 102 ff.

22 Richtlinie 90/313 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt vom 7. Juni 1990, ABl. Nr. L 158, S. 56; s. dazu M. v. SCHWANENFLÜGEL, Das Öffentlichkeitsprinzip des EG-Umweltrechts - Zur Bedeutung der Richtlinie über den freien Zugang zu Umweltinformationen, DVBl. 1991, S. 93; H. BLUMENBERG, Die Umwelt-Informations-Richtlinie der EG und ihre Umsetzung in das deutsche Recht, NUR 1992, S. 8; H.U. ERICHSEN, Das Recht auf freien Zugang zu Informationen über die Umwelt, NVwZ 1992, S. 409; M. SCHRÖDER, Die Berücksichtigung der Interessen der Wirtschaft bei der Gestaltung und Umsetzung der Umweltinformationsrichtlinie der Europäischen Gemeinschaft, ZHR 155 (1991), S. 471.

23 Verordnung des Rates 1210/90 vom 7. Mai 1990 zur Errichtung einer Europäischen Umweltagentur und eines Europäischen Umweltinformations- und Umweltbeobachtungsnetzes, ABl. 1990 Nr. L 120, S. 1.; s. dazu C. CALLIES, Informationsdienst Umweltrecht 1991, S. 207.

24 Ein Überblick über die Darstellung der einzelnen Maßnahmen findet sich bei G. RESS, a.a.O., S. 448, 464 ff.; K. HAILBRONNER, a.a.O., S. 57 ff.; H. HÜWELS, Kapitel Umweltrecht, in: O. LENZ (Hrsg.), EG-Handbuch Recht im Binnenmarkt, 1991, S. 651, 663 ff.

der Vorschlag der Kommission zur Einführung einer CO₂-Steuer²⁵, die Einführung des Europäischen Umweltzeichens²⁶, mit welchem - dem deutschen "Umweltengel" vergleichbar - besonders umweltfreundliche Produkte versehen werden sollen, und des sogenannten Umwelt-Audit-Systems²⁷, an dem sich europäische Unternehmen zur systematischen Verbesserung ihres unternehmensinternen Umweltmanagements beteiligen können. Diese Gemeinschaftsmaßnahmen realisieren unterschiedlichste Regelungsziele und verschiedenste rechtliche und inhaltliche Ausgestaltungen, um den Problemen des gemeinschaftlichen Umweltschutzes gerecht zu werden. Trotz alledem ist immer wieder eine weitgehende Erfolglosigkeit der gemeinschaftlichen Umweltpolitik, die sich in eklatanter Weise bei der Gewässer- und Luftverschmutzung, der Abfallbeseitigung oder bei der Verminderung der Artenvielfalt von Flora und Fauna abzeichnet²⁸, festzustellen. Es bedarf daher einer Verstärkung des allgemeinen europäischen Umweltverwaltungsrechts, der marktwirtschaftlichen Anreize sowie einer institutionellen Absicherung. Dieser Befund führt zur achten These: *Der bisher nur begrenzte Erfolg europäischer Umweltpolitik beruht auf zahlreichen Faktoren. Dazu gehören die vornehmlich wirtschaftliche Zielsetzung der Gemeinschaft, das Rechtssetzungs- und Rechtsdurchsetzungsverfahren der Gemeinschaft, das Verhalten der Mitgliedstaaten und nicht zuletzt die unterschiedliche Tradition und Konzeption des Umweltschutzes in den Mitgliedstaaten.*

9. Die spezifisch europarechtlichen Probleme der europäischen Umweltpolitik lassen sich grob in vier Gruppen aufteilen:

-
- ²⁵ Vorschlag der Kommission vom 30. Juni 1992 für eine Richtlinie des Rates zur Einführung einer Steuer auf Kohlendioxidemissionen und Energie, KOM (92) 226 endg.; s. auch die Mitteilung der Kommission "Eine Gemeinschaftsstrategie für weniger Kohlendioxidemissionen und mehr Energieeffizienz, KOM (92) 246 endg.; M. HILF, Umweltafgaben als Gegenstand von Gemeinschaftsrecht und -politik; NVwZ 1992, S. 105; R. BREUER, Umweltrechtliche und wirtschaftslenkende Abgaben im europäischen Binnenmarkt, DVBl. 1992, S. 485.
- ²⁶ Verordnung des Rates 880/92/EWG vom 23. März 1992 betreffend ein gemeinschaftliches System zur Vergabe eines Umweltzeichens, ABl. 1992 Nr. L 99, S. 1; abgedruckt in EWS 1992, S. 142; s. dazu P. SCHERER, Ein Europäisches Umweltzeichen steht ins Haus, RIW 1990, S. 908; G. ROLLER, Der "Blaue Engel" und die "Europäische Blume" - Die EG-Verordnung betreffend ein gemeinschaftliches System zur Vergabe eines Umweltzeichens, EuZW 1992, S. 499.
- ²⁷ Vorschlag der Kommission vom 5.3.1992 für eine EWG-Verordnung zur "freiwilligen Beteiligung gewerblicher Unternehmen an einem gemeinschaftlichen Öko-Auditsystem", ABl. 1992 Nr. C 76, S. 2; s. dazu M. FÜHR, Umweltbewußtes Management durch "Öko-Audit", EuZW 1992, S. 488.
- ²⁸ Vgl. dazu das Zahlenmaterial in der von der EG-Kommission am 3. April 1992 vorgelegten Studie "Der Zustand der Umwelt in der Europäischen Gemeinschaft", KOM (92) 23 endg. (VOL. III).

- Probleme aufgrund der Situation und der unterschiedlichen Ausgestaltung des Umweltrechts in den Mitgliedstaaten
- Probleme aufgrund der wirtschaftlichen Zielsetzung der Gemeinschaft (zu nennen sind Probleme, die durch die Verwirklichung des Binnenmarktes entstehen, das Ansteigen der Wirtschaftstätigkeit, die gemeinschaftlichen Landwirtschaftsregelungen sowie das Fehlen einer gemeinschaftlichen Verkehrspolitik)
- Probleme, die auf der bestehenden Konkurrenz der Wirtschaftspolitiken der Mitgliedstaaten beruhen
- und schließlich die mangelnde Akzeptanz der europäischen Umweltpolitik in den Mitgliedstaaten (Probleme der Umsetzung und Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts).

Hervorzuheben ist besonders der Problemkreis, welcher aus der hauptsächlich wirtschaftlichen Zielsetzung des Gemeinschaftsrechts resultiert. Aufgabe der Gemeinschaft ist es nach Art. 2 des EWG-Vertrages, "durch die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes und die schrittweise Annäherung der Wirtschaftspolitiken der Mitgliedstaaten eine harmonische Entwicklung des Wirtschaftslebens innerhalb der Gemeinschaft, eine beständige und ausgewogene Wirtschaftsausweitung, eine größere Stabilität, eine beschleunigte Hebung der Lebenshaltung und engere Beziehungen zwischen den Staaten zu fördern, die in dieser Gemeinschaft zusammengeschlossen sind." Es besteht die politische Vorgabe, einen gemeinsamen Binnenmarkt zu schaffen, in dem die einzelstaatlichen Grenzen keine Wirtschaftsgrenzen mehr sind. Die Tätigkeit der Gemeinschaft findet daher hauptsächlich auf den Gebieten der Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes, der Entwicklung des Wirtschaftslebens und einer beständigen und ausgewogenen Wirtschaftsausweitung statt.²⁹ Der Umweltschutz wird hier in keiner Weise erwähnt. Die Probleme sind auch durch die Querschnittsklausel nicht völlig behoben.

Zu nennen ist der durch den Wegfall der Grenzkontrollen begünstigte Abfalltourismus, der Schmuggel mit vom Artenschutz erfaßten Tieren und Pflanzen sowie die Verbringung von Giftmüll und nuklearen Abfällen über die Grenzen. Zwar hat die Gemeinschaft die Grenzkontrollen an den Außengrenzen verstärkt und ein umfangreiches Anmeldeverfahren

²⁹ In dem von der EG-Kommission 1992 herausgegebenen 513 Seiten starken "XXV. Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften 1991" nimmt der Bericht über die Tätigkeiten auf dem Gebiet des Umweltschutzes lediglich 15 Seiten (S. 217-232) ein.

und Kontrollsystem in den Bereichen des Abfall³⁰ und Nuklearabfalltransports³¹ eingeführt, doch erweist sich das Netz an Rechtsvorschriften als zu durchlässig, um dem fortschreitenden Mißbrauch des Abfalltransports ins Ausland wirklich Einhalt gebieten zu können. Diese Situation kann dramatisch werden und drastische Abhilfe bedingen.³²

Daraus folgt die neunte These: *Die EG leidet in der Umweltpolitik unter einem Zielverwirklichungs- und einem Umsetzungs(Durchsetzungs-)defizit. Der innere Konflikt zwischen Wirtschafts- und Umweltgemeinschaft ist noch nicht überwunden und zeigt sich bei der mangelhaften, z.T. skandalös verzögerten Umsetzung von Umweltrichtlinien in einzelnen Mitgliedstaaten.*

30 Richtlinie 84/631/EWG vom 6. Dezember 1984 über die Überwachung und Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle innerhalb der Europäischen Gemeinschaften, ABl. 1984 Nr. L 326, S. 31; geändert durch die Richtlinie 86/279/EWG, ABl. 1986 Nr. L 181, S. 31; angepaßt durch die Richtlinie 85/469/EWG, ABl. 1985 Nr. L 272, S. 1, und die Richtlinie 87/112/EWG, ABl. 1987 Nr. L 48, S. 31; vgl. dazu auch den geänderten Vorschlag der Kommission vom 23.3.1992 für eine Verordnung zur Überwachung und Kontrolle der Verbringung von Abfällen bei der Ein- und Ausfuhr in bzw. aus der Gemeinschaft, KOM (92) 121 endg.; vgl. dazu EuGH v. 9.7.1992 (Fn. 16).

31 Die Richtlinie 80/836/EURATOM legt Melde- und ggfs. Genehmigungspflichten im Bereich der Behandlung nuklearer Abfälle fest. Die Richtlinie 92/3/EURATOM zur Überwachung und Kontrolle der Verbringung radioaktiver Abfälle von einem Mitgliedstaat in einen anderen, in die Gemeinschaft und aus der Gemeinschaft, ABl. 1992 Nr. L 35, S. 24, dient der Überwachung von Atommülltransporten; vgl. auch die "Mitteilung der Kommission: Lage und Perspektiven der Entsorgung radioaktiver Abfälle in der Gemeinschaft" KOM (87) 312 endg. v. 29.7.1987; sowie die "Mitteilung der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament: Transport von radioaktiven Stoffen in der Europäischen Gemeinschaft", SEK (89) 801 endg., v. 23.5.1989.

32 Nach Abschluß dieses Referats hat Frankreich am 20./21.8.1992 seine Grenzen für Abfalltransporte aus der Bundesrepublik geschlossen, da angeblich Sondermüll unter Hausmüll gemengt war.

Vgl. dazu die aktuellen Berichte in: FAZ vom 24.8.1992, S. 1: Bis Ende August 1992 galten die verschärften neuen französischen Regelungen: "Müll darf nur über die Grenze, wenn staatliche Genehmigungen vorliegen und wenn der Müll wiederverarbeitet oder verbrannt wird." Décret n° 92-798 du 18 août 1992 modifiant et complétant le décret n° 90-267 du 23 mars 1990 relatif à l'importation, à l'exportation et au transit des déchets générateurs de nuisances et Arrêté du 18 août 1992 modifiant et complétant l'Arrêté du 23 mars 1990 relatif aux documents et formalités nécessaires à l'importation, à l'exportation et au transit de déchets générateurs de nuisances, in: Journal Officiel de la République Française, Lois et décrets, 19 août 1992 / 124^e Année / N° 191, p. 11272 et s. Nach FAZ vom 24.8.1992, S. 3, kam es zu einer Einigung zwischen dem deutschen Umweltminister Töpfer und der französischen Umweltministerin Royal auf ein Fünf-Punkte-Programm: "Abfälle sollen dort bleiben, wo sie hergestellt werden; unerlaubte Abfälle müssen zurückgenommen werden; eine gemeinsame Arbeitsgruppe soll die Folgen der Grenzschießung prüfen; zur Bekämpfung illegaler Lieferungen soll ein Informationsaustausch stattfinden; bei der Technik für die Beseitigung von Abfällen sollen beide Länder zusammenarbeiten."

Vgl. zu diesem Komplex die RL 84/631/EWG des Rates vom 6. Dezember 1984 über die Überwachung und Kontrolle - in der Gemeinschaft - der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle, ABl. 1984 Nr. L 326, S. 31 v. 13.12.1984 und die oben zitierte Entscheidung des EuGH v. 9.7.1992 (Fn. 16).

10. Ein weiteres Problem bilden die einzelstaatlichen Produktregelungen, die für den Umweltschutz, z.B. angesichts der unterschiedlichen nationalen Anforderungen an Pestizide oder antrazinhaltige Pflanzenschutzmittel³³, erhebliche Bedeutung haben. Einzelstaatliche Produktregelungen stellen vom Ansatz her das Prinzip des freien Warenverkehrs in Frage, da Waren aus anderen Mitgliedstaaten, die diese Anforderungen nicht erfüllen, nicht auf den Markt des regelnden Staates gelangen dürfen.³⁴ Der Europäische Gerichtshof urteilte in der berühmten Cassis-de-Dijon Entscheidung, daß ein Erzeugnis grundsätzlich überall in der Gemeinschaft ungehindert verkauft werden darf, wenn es sich um ein "in einem Mitgliedstaat rechtmäßig hergestelltes und in den Verkehr gebrachtes"³⁵ Produkt handelt. Importierte Erzeugnisse dürfen verkauft werden, auch wenn das Einfuhrland strengere oder andere Anforderungen an das Erzeugnis stellt, während inländische Erzeuger an die nationale Gesetzgebung gebunden bleiben.³⁶ Im Bereich von umweltschutzspezifischen Produktregelungen eröffnen sich bei Anwendung dieser Rechtsprechung gefährliche Abgründe. Gerade die Länder mit strengen Produktregelungen fürchten eine Überschwemmung mit ökologisch bedenklichen Waren.

Daraus folgt die zehnte These: *Während im Harmonisierungsbereich nach Art. 130 s (Umweltschutz außerhalb von Produktanforderungen) generell die Möglichkeit besteht, daß Mitgliedstaaten verstärkte Schutzmaßnahmen vorsehen, besteht diese Möglichkeit bei Produktregelungen nur in eingeschränktem Maße (Art. 100 a Abs. 4; Art. 36).*

33 Es besteht bisher noch kein gemeinschaftsweites Verfahren zur Zulassung von Pflanzenschutzmitteln, so daß von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedliche örtliche oder nationale Verwendungsbeschränkungen bestehen; dem will jedoch der Vorschlag der Kommission vom 24.2.1989 für eine Richtlinie des Rates über das Inverkehrbringen von EWG-zugelassenen Pflanzenschutzmitteln, ABl. 1989 Nr. C 89, S. 22, abhelfen.

34 G. RESS, a.a.O. S. 484 f., L.F. NEUMANN/A.PASTOWSKI, Vor- und Nachteile einheitlicher EG-Umweltstandards unter ökologischen und wettbewerblichen Gesichtspunkten, in H.D. JARASS/L.F. NEUMANN, Umweltschutz und Europäische Gemeinschaften, 1992, S. 105, 107 ff.; zum Thema Produktnormen ausführlich: W. LÖTZ, Europäische Produktnormen als Instrumente des freien Warenverkehrs, des Umweltschutzes und der technischen Sicherheit - aus der Sicht der Verwaltung, in UTR Bd. 7 (1988), S. 129, 131 ff.; H. v. HOLLEBEN, Europäische Produktnormen als Instrumente des freien Warenverkehrs, des Umweltschutzes und der technischen Sicherheit - aus der Sicht der Wirtschaft, in UTR Bd. 7 (1988), S. 145, 146.

35 EuGH, Rs. 120/78 "Cassis de Dijon", Urteil vom 20.2.1979, Slg. 1979, S. 649, 650.

36 Siehe P.-C. MÜLLER-GRAF, in: GROEBEN/THIESING/EHLERMANN, Kommentar zum EWG-Vertrag, Art. 30, Rz. 81.

Hier gilt die Cassis-de-Dijon-Formel von der Gleichwertigkeit³⁷ der Produktregelungen aller Mitgliedstaaten (Pluralität der Umweltschutzniveaus mit Auswirkungen auf alle Mitgliedstaaten) mit der Folge, daß der "mündige EG-Verbraucher" selbst zwischen den Produkten unterschiedlicher Standards zu wählen hat.³⁸ Die Cassis-de-Dijon-Formel legt den produktbezogenen Umweltschutz weitgehend in die Hände des Verbrauchers. Wahrscheinlich ist dieser damit überfordert.

11. Eine weitere Gefahr für die Umwelt der Gemeinschaft ist das in der Gemeinschaft festzustellende Nord-Süd-Gefälle der Anforderungen der nationalen Umweltschutzvorschriften an die Tätigkeit von Unternehmen.³⁹ Wo jeden Tag ein hohes Bruttosozialprodukt erwirtschaftet wird, dürfte auch ein hoher Ausstoß an die Umwelt beeinträchtigenden Stoffen vorhanden sein. Dem muß begegnet werden. Es verwundert daher nicht, daß in der Bundesrepublik eine ausgefeilte Umweltgesetzgebung und Umweltverwaltung anzutreffen ist. Einer solchen Ausgestaltung bedarf es jedoch nicht in Mitgliedstaaten mit wesentlich geringerer wirtschaftlicher Leistungskraft. Für das Ökosystem Portugals ist deshalb ein wesentlich geringerer Regelungsbedarf vorhanden. Während in der Bundesrepublik tätige Unternehmen mit kostenintensiven Umweltausgaben belastet sind, werden die südlichen Mitgliedstaaten teilweise noch als ein Schlaraffenland für umweltbelastende Produktionen betrachtet. Aus diesem Grund sind Produktionsverlagerungen in die Länder mit geringen Umweltauflagen zu befürchten. Der grenzenlose Binnenmarkt, in dem offener "schränkender" Wettbewerb herrschen soll, in dem die Kosten der einzelnen Produktionsfaktoren wie Lohnkosten, Steuerbelastung, aber auch Umweltschutzausgaben, für den Gewinn der Unternehmen entscheidend sein werden, verführt die Unternehmen dazu, den einfachsten und billigsten Weg einzuschlagen. Über kurz oder lang wird diese Tendenz zu einer Verstärkung der Umweltbelastung innerhalb der Gemeinschaft führen.

Daraus ergibt sich die elfte These: *Die Gemeinschaft muß rechtzeitig durch Richtlinien nicht nur Produktions- sondern auch Produktanforderungen zusammen mit der Einführung*

³⁷ Zu diesem Begriff P.-C.MÜLLER-GRAF, Binnenmarktziel und Rechtsordnung - Binnenmarktrecht, 1989, S. 42.

³⁸ Ausführlich zum Begriff des mündigen Verbrauchers, W. LEISNER, Der mündige Verbraucher in der Rechtsprechung des EuGH, EuZW 1991, S. 498, 499 ff.; vgl. G. RESS, JBl. 1992, Heft 10.

³⁹ Vgl. L. KRÄMER, Der Stand der Harmonisierung des Umweltrechts in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft, in Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut, Nr. 267, G. RESS (Hrsg.), S. 4.

des Binnenmarktes harmonisieren. Das Cassis-de-Dijon-Prinzip kann nur eine Übergangslösung sein. Der "mündige Verbraucher", der selbst zwischen verschiedenen Umweltstandards wählt, wird auf lange Sicht eine Senkung der Standards herbeiführen.

12. Ein wesentliches Hindernis für eine effektive Umweltpolitik der Europäischen Gemeinschaft ist die mangelnde Bereitschaft oder Fähigkeit der Mitgliedstaaten, die Gemeinschaftsrechtsakte um- und durchzusetzen. In der europäischen Umweltpolitik ist die Rechtsform der Richtlinie die geläufige Art der Rechtssetzung. Eine Richtlinie wird auf Vorschlag der EG-Kommission vom Ministerrat verabschiedet und ist an die Mitgliedstaaten gerichtet. Sie ist für jeden Mitgliedstaat von der Zielsetzung her verbindlich, überläßt diesem jedoch die Wahl der Form und Mittel der Umsetzung. Grundvoraussetzung für die Entstehung einer Wirkung der Richtlinien - und damit auch der europäischen Umweltpolitik - ist daher ein Mitwirken der Mitgliedstaaten⁴⁰, wozu sie nach Art. 5 EWGV verpflichtet sind. Allerdings können nach Ablauf der Umsetzungsfrist die Richtlinienbestimmungen unmittelbare Wirkung entfalten. Die EG-Kommission ist zur Kontrolle der Umsetzungsmaßnahmen verpflichtet und leitet in Fällen, in denen eine Richtlinie nicht oder nicht fristgerecht oder nicht ordnungsgemäß umgesetzt wird, gemäß der Vorschrift des Art. 169 EWG-Vertrag nach Abgabe einer Stellungnahme und nach Anhörung des jeweiligen Mitgliedstaates gegen diesen vor dem Europäischen Gerichtshof ein Verfahren wegen Vertragsverletzung ein.⁴¹

Wie sich aus dem im Mai 1992 veröffentlichten Jahresbericht über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts ergibt, sind mit Ausnahme Dänemarks in allen Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Umweltschutzrichtlinien Verzögerungen und Schwierigkeiten festzustellen.⁴² Von den am 31.12.1991 geltenden 91 bzw. 92 Umweltschutzrichtlinien sind in Dänemark bisher 91 Richtlinien Gegenstand von Umsetzungsmaßnahmen gewesen, in Italien, dem Schlußlicht der Auflistung, dagegen lediglich 55, also nur gut die Hälfte der Brüsseler Vorgaben. Die Bundesrepublik Deutschland, die gern als Vorreiter auf dem Gebiet des Umweltschutzes innerhalb der Gemeinschaft bezeichnet wird, nimmt nur eine Mittelstellung ein; lediglich 84 Richtlinien der umzusetzenden 92 Richtlinien sind zum

⁴⁰ So auch der Europäische Rat in der Erklärung über die Notwendigkeit des Schutzes der Umwelt anläßlich des Dubliner Gipfels im Juni 1990, Bull.- EG 6-1990, Ziff. 1.36 (S. 18-21, S. 19).

⁴¹ Die Vorgehensweise der EG-Kommission bei ausbleibender oder fehlerhafter Umsetzung von Umweltschutzrichtlinien beschreibt L. KRÄMER, The Implementation of Environmental Laws by the European Economic Communities, German Yearbook of International Law, 1991, S. 9, 12 ff.

⁴² Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Neunter Jahresbericht über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts 1991, KOM (92) 136 endg., S. 66.

31.12.1991 umgesetzt worden. Die Probleme der Umsetzung beweist auch die beachtliche Zahl der Vertragsverletzungsverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof wegen fehlender Umsetzung der Umweltschutzrichtlinien. Ende 1990 hatte die Kommission in 503 Fällen beschlossen, ein Vertragsverletzungsverfahren wegen Nichtbeachtung gemeinschaftlicher Verpflichtungen einzuleiten.⁴³

Daraus ergibt sich als zwölfte These: *Solange nicht einmal die zügige Umsetzung der Richtlinien in das jeweilige nationale Recht durch eine rechtzeitige Kontrolle der Kommission gesichert ist, bleibt die Harmonisierung des nationalen Umweltrechts Stückwerk.*

Der Umwelt ist durch eine Verurteilung der Mitgliedstaaten durch den EuGH wenig geholfen. Nach dem Wortlaut des EWG-Vertrages kann der EuGH die Mitgliedstaaten zwar wegen Nichtumsetzung oder verfehlter Umsetzung der Richtlinien verurteilen, erzwingen kann das Gericht deren Umsetzung jedoch nicht.⁴⁴ Lediglich der Imageverlust der Mitgliedstaaten, verbunden mit internationalem Druck, können die Mitgliedstaaten zu einer positiven Handlung bewegen. Selbst nach der Feststellung eines Vertragsverstößes durch den EuGH wurden in einigen Fällen die erforderlichen Maßnahmen hinausgezögert.⁴⁵

Hinzu kommen die Probleme der unterschiedlichen Rechtskultur. Selbst wenn die Richtlinie ordnungsgemäß umgesetzt ist, bedeutet dies noch lange nicht, daß diese Regeln auch ordnungsgemäß angewendet und durchgesetzt werden. Die Probleme der TA-Luft in der Bundesrepublik sind nur ein schwacher Abglanz der ganzen Dimension dieser Frage.⁴⁶

⁴³ Vgl. die Zahlenangaben in EuZW 1990, S. 139. Im Jahr 1990 hat die Kommission in 77 Fällen, im Jahr 1991 in 64 Fällen Klage nach Art. 169 EWG-Vertrag erhoben. Vgl. dazu Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Neunter Jahresbericht über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts 1991, KOM (92) 136 endg., S. IV.

⁴⁴ Die Vertragsverletzungsverfahren gegen Mitgliedstaaten nach Art. 169 EWGV führen lediglich zu Feststellungsurteilen und sind nicht vollstreckbar; s. auch L. KRÄMER, Fn. 39, S. 13. Der im Unionsvertrag ergänzte Art. 171 sieht jetzt einen vom säumigen Mitgliedstaat zu zahlenden Pauschalbetrag oder ein Zwangsgeld vor, die vom EuGH festgesetzt werden.

⁴⁵ Z.B. wurde die Richtlinie 80/987 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten für den Schutz der Arbeitnehmer bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers, ABl. 1980 Nr. L 283, S. 23, von Italien selbst nach dem Urteil in der Rs. 22/97, Kommission/Italien, Slg. 1989, S. 143 nicht umgesetzt. Vgl. dazu als Reaktion das Urteil des EuGH v. 19.11.1991, verb. Rs. C-6/90 u. C-9/90, Francovich u.a. / Italien, EuR 1992, S. 75 ff. (m. Bspr. Schlemmer-Schulte/Ukrow).

⁴⁶ Vgl. EuGH, Rs. C-361/88, "Schwefeldioxid", Urteil vom 30.5.1991, EWS 1991, 313; s. dazu A. WEBER, Zur Umsetzung von EG-Richtlinien im Umweltrecht, UPR 1992, S. 5; C. VEDDER, Die TA-Luft vor dem EuGH, EWS 1991, S. 293; C. LANGFENFELD/S. SCHLEMMER-SCHULTE, Die TA-Luft - kein geeignetes Instrument zur Umsetzung von EG-Richtlinien, EuZW 1991, S. 622.

Die Effizienz und der Erfolg der Umweltpolitik werden gerade innerhalb der letzten beiden Jahre, in denen sich die Vision des gemeinsamen Binnenmarktes mehr und mehr verwirklicht, durch die beiden Gegengewichte, die Kostenprobleme der Wirtschaft und die mitgliedstaatliche Unwilligkeit und Nachlässigkeit, gefährdet.

13. Mit dem am 7. Februar 1992 in Maastricht unterzeichneten Vertrag über die Europäische Union bot sich dem Umweltschutz in der Gemeinschaft eine neue Chance. Nach der weitgehenden Verwirklichung des gemeinsamen Binnenmarktes hat innerhalb der Gemeinschaft ein Umdenken eingesetzt. Neben dem wirtschaftlichen Aspekt der Integration müssen zunehmend andere Politikbereiche entfaltet werden. Diese Tendenz spiegelt sich auffällig im Maastrichter Vertrag wider. Die europäischen Staats- und Regierungschefs strichen in Maastricht den Wortteil "*Wirtschaft*" aus dem Vertragsnamen EWG. Die Gemeinschaft soll in Zukunft nur noch den im Sprachgebrauch verbreiteten Namen *Europäische Gemeinschaft* tragen. Diese Änderung unterstreicht nicht nur symbolisch, daß die Gemeinschaft mehr als nur wirtschaftliche Ziele verfolgt.⁴⁷ Nicht zufällig wurden Regelungsmaterien wie die Kulturpolitik,⁴⁸ der Verbraucherschutz und der Gesundheitsschutz in das Vertragswerk eingearbeitet. Dieses Umdenken kommt dem Umweltschutz zugute. In den Maastrichter Verträgen und in dem kürzlich von der EG-Kommission vorgelegten Vorschlag über ein neues Umweltschutzprogramm wird die Bedeutung des Umweltschutzes im Rahmen der Verwirklichung der Gemeinschaftsziele so deutlich und umfangreich wie nie zuvor betont. Andererseits bestätigt das in Art. 3 b neugefaßte Subsidiaritätsprinzip⁴⁹, daß die Mitgliedstaaten sich ihre Kompetenz zur Gestaltung der Umweltpolitik einschließlich der unterschiedlichen Konzeptionen (Standards) soweit wie möglich erhalten wollen. Das ändert nichts an dem positiven Befund; denn in dem geänderten Vertragswerk werden die Belange des Umweltschutzes deutlich in den Vordergrund gestellt. Bereits in der Präambel des Unionsvertrages wird hervorgehoben, daß im Rahmen der Verwirklichung des Binnenmarktes sowie der Stärkung des Zusammenhalts und des Umweltschutzes der wirtschaft-

⁴⁷ Zur Umwandlung der Europäischen Gemeinschaft als Konferenzzanliegen vgl. M. SEIDEL, Zur Verfassung der Europäischen Gemeinschaft nach Maastricht, EuR 1992, S. 125, 131.

⁴⁸ Vgl. G. RESS, Die neue Kulturkompetenz der EG, in: DÖV 1992, Heft 22.

⁴⁹ Zum Umfang des Subsidiaritätsprinzips s. P.M. SCHMIDHUBER/G. HITZLER, Die Verankerung des Subsidiaritätsprinzips im EWG-Vertrag - ein wichtiger Schritt auf dem Weg zu einer föderalen Verfassung der Europäischen Gemeinschaft, in NVwZ 1992, S. 720; W. WIMMER/W. MEDERER, Die Entdeckung des Subsidiaritätsprinzips durch die EG, ÖJZ 1991, S. 589; I. HOCHBAUM, Kohäsion und Subsidiarität, DÖV 1992, S. 285, 288 ff.

liche und soziale Fortschritt ihrer Völker zu fördern ist. Art. 2 des Vertrags enthält unter den Aufgaben der EG nunmehr die Aussage, daß ein beständiges und umweltverträgliches Wirtschaftswachstum zu fördern sei. Hinter dem Begriff des *beständigen und umweltverträglichen Wachstums* verbirgt sich nach Ansicht der EG-Kommission, wie in der Begründung zu dem jüngst vorgelegten Vorschlag für ein neues gemeinschaftliches Umweltprogramm zum Ausdruck kommt, eine Politik und Strategie, "die auf stetige wirtschaftliche und soziale Entwicklung ausgerichtet ist, ohne daß die Umwelt und die natürlichen Ressourcen, von denen jede menschliche Aktivität abhängt, geschädigt werden".⁵⁰

Daraus folgt die dreizehnte These: *Mit dem Unionsvertrag wird von der vornehmlich auf Aufgaben der Wirtschaft ausgerichteten Gemeinschaft endgültig zugunsten einer vielfältigen, auch den Umweltschutz gleichberechtigt einschließenden Aufgabenstruktur Abschied genommen.*

14. Grundlegend geändert werden die Artt. 130 r ff. EWG-Vertrag. Die in Art. 130 r festgeschriebene Zielbestimmung der Umweltpolitik wird um das Ziel der Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler und globaler Umweltprobleme ergänzt.⁵¹ Der Absatz 2 der Vorschrift hebt hervor, daß die Umweltpolitik der E.U. unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Gegebenheiten in den einzelnen Regionen auf ein hohes Schutzniveau abzielt. Die Erfordernisse des Umweltschutzes sind bei der Festlegung und Durchführung der anderen Gemeinschaftspolitiken zu berücksichtigen; Harmonisierungsmaßnahmen sollen gegebenenfalls eine Schutzklausel umfassen, die die Mitgliedstaaten ermächtigt, aus nicht wirtschaftlichen, umweltpolitischen Gründen vorläufige Maßnahmen unter gemeinschaftlicher Kontrolle zu ergreifen. Wesentlich geändert wurde auch das in Art. 130 s geregelte Verfahren zur Beschlußfassung bei Maßnahmen auf dem Gebiet der Umweltpolitik. Grundsätzlich beschließt der Rat im Wege des neu in den Vertrag eingefügten Verfahrens des Art. 189 c, der eine Mehrheits-

⁵⁰ Vorschlag vom 3. April 1992 für eine Entschließung des Rates über ein Programm der Europäischen Gemeinschaft für Umweltpolitik und Maßnahmen im Hinblick auf eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung, KOM (92) 23 endg. (VOL II), S. 4, Einleitung Ziff. 5.

⁵¹ Die Gemeinschaft hat bereits vorher Maßnahmen hinsichtlich globaler Umweltprobleme eingeleitet. So ist die Gemeinschaft dem Wiener Abkommen über den Schutz der Ozonschicht vom 14. Oktober 1988 und dem am 16. September 1987 unterzeichneten Montrealer Protokoll über Stoffe, die zu einer Abnahme der Ozonschicht führen, beigetreten. - Entsch. des Rates v. 14.10.1988, ABl. 1988 Nr. L 297, S. 8; s. dazu M. JACHTENFUCHS, *The European Community and the protection of the ozone layer*, *Journal of Common Market Law Studies*, 1990, S. 261 ff.; s. dazu auch den Geänderten Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie des Rates über die Luftverschmutzung durch Ozon vom 26. Mai 1992, KOM (92) 236 endg.

entscheidung im Rat und eine stärkere Einbeziehung des Europäischen Parlaments in den Rechtssetzungsprozeß der Gemeinschaft vorsieht.⁵² Dieser Schritt ist entscheidend.

Als vierzehnte These läßt sich daraus die Schlußfolgerung ziehen: *Die Beschlußfassung über Harmonisierungen von Umweltschutzmaßnahmen (Festlegung von Standards) wird in Zukunft politisch erheblich erleichtert, da auch größere Mitgliedstaaten überstimmt werden können.*

Ausnahmen bleiben aber bestehen, denn der Rat erläßt abweichend davon auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses einstimmig Vorschriften überwiegend steuerlicher Art, Maßnahmen im Bereich der Raumordnung, der Bodennutzung - mit Ausnahme der Abfallbewirtschaftung und allgemeiner Maßnahmen sowie der Bewirtschaftung der Wasserressourcen - und schließlich solche Maßnahmen, die die Wahl der Mitgliedstaaten zwischen verschiedenen Energiequellen und der Struktur der Energieversorgung erheblich berühren.

Abs. 3 desselben Artikels eröffnet eine Kompetenz des Rates, allgemeine Aktionsprogramme, die die vorrangigen Ziele auf dem Gebiet des Umweltschutzes enthalten sollen, festzulegen.⁵³ Im Rahmen des Verfahrens der Verabschiedung dieser Gemeinschaftsprogramme für den Umweltschutz wurde das Europäische Parlament mit verstärkten Rechten ausgestattet; hervorzuheben ist besonders das neu eingefügte Veto-Recht, durch welches der Erlaß der Programme durch das Parlament blockiert werden kann.

15. Eine Neuerung auf dem Gebiet des Umweltrechtes ist der im Maastrichter Vertrag vorgesehene *Kohäsionsfonds*, der zur finanziellen Unterstützung ärmerer Mitgliedstaaten bei

⁵² Zu den neu eingeführten Beschlußverfahren s. R. BOEST, Ein langer Weg zur Demokratie in Europa - Die Beteiligungsrechte des Europäischen Parlaments bei der Rechtssetzung nach dem Vertrag über die Europäische Union, EuR 1992, S. 182, 184.

⁵³ Da bisher noch nicht abschließend geklärt ist, inwieweit Aktionsprogramme für die Rechtssetzungsmaßnahmen der Gemeinschaft relevant sind und für die Einzelrechtssetzungsmaßnahmen unterschiedliche Verfahren, d.h. das Zusammenarbeitsverfahren oder das Anhörungsverfahren, vorgesehen sind, sieht R. BOEST, a.a.O., S. 192, in diesem Bereich Streitigkeiten voraus. Übersehen wird hierbei jedoch, daß das EG-Recht einen außenverbindlichen Rechtsakt des "Aktionsprogrammes" nicht kennt und ein derartiges Programm lediglich Leitlinien der Umweltpolitik festlegen und damit allein politische Wirkung erlangen kann. Insbesondere kann es angesichts des Prinzips der beschränkten Ermächtigung nicht als Rechtsgrundlage für umweltpolitische Maßnahmen der Gemeinschaft herangezogen werden. H.-J. GLAESNER, in H.W. RENGELING, a.a.O., S. 1, 4; G. RESS, a.a.O., S. 462; F. BEHRENS, EuR 1977, S. 240, 246. Damit ist jedoch auch jeder Streitigkeit der Boden entzogen.

der Erfüllung von Maßnahmen der europäischen Umweltpolitik dienen soll. Die neu eingefügten Kompetenzen über die Industriepolitik und den Gesundheitsschutz lassen darüber hinaus die Einbeziehung umweltschutzrechtlicher Belange in neue, der EG bisher fremde Politikbereiche erhoffen. Nicht allein für die Umweltpolitik konzipiert, jedoch gerade angesichts des hier herrschenden Umsetzungsdefizits von Richtlinien interessant ist die neu in den Vertrag eingefügte Vorschrift des Art. 171 Abs. 2, in welcher dem Europäischen Gerichtshof die Möglichkeit eingeräumt wird, in dem Falle, daß ein Mitgliedstaat einem seiner Urteile nicht nachgekommen ist, ein Zwangsgeld zu verhängen. Diese Regelung ist gerade deshalb in den Maastrichter Vertragstext aufgenommen worden, weil in beinahe der Hälfte aller Fälle Urteile des EuGH - und nicht selten wegen Nichtvollzuges von Umweltschutz-Richtlinien - zu spät oder gar nicht von den Mitgliedstaaten befolgt wurden.⁵⁴ Darüber hinaus wurden in der Schlußakte zum Maastrichter Vertrag für die Umweltpolitik bedeutsame Erklärungen über den Tierschutz⁵⁵ und die Umweltverträglichkeit von Gemeinschaftsmaßnahmen⁵⁶ abgegeben.

Auf den ersten Blick scheinen die neu eingeführten Vorschriften die Umweltpolitik der Gemeinschaft nur geringfügig zu beeinflussen; denn geändert hat sich außer der allgemeinen bzw. besonderen Betonung des Umweltschutzes innerhalb des Vertrages und der Änderungen im Entscheidungsverfahren für Gemeinschaftsrechtsakte mit dem Ziel des Umweltschutzes nur wenig, so daß ein Stillstand der europäischen Umweltpolitik auf dem heutigen, mit den Problemen des Binnenmarktes und der steigenden Wirtschaftstätigkeit konfrontierten Stand befürchtet werden könnte. Dies wäre jedoch ein Trugschluß. Es läßt sich vielmehr als fünfzehnte These vertreten: *Gerade die beiden substantiellen Änderungen im Unionsvertrag (Ausdehnung der Umweltkompetenz / erleichtertes Entscheidungsverfahren) werden die Zukunft der europäischen Umweltpolitik nachhaltig beeinflussen. Belege für diese These finden sich im Vorschlag für ein neues Umweltprogramm der Gemeinschaft,*

54 Vgl. dazu Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Neunter Jahresbericht über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts 1991, KOM (92) 136 endg., Tabelle Nr. 10: Bis zum 31. Dezember 1990 ergangene und noch nicht vollzogene Urteile des Gerichtshofs, S. 89 ff.

55 Erklärung zum Tierschutz; Schlußakte des Vertrages zur Europäischen Union, Bulletin der deutschen Bundesregierung 1992 Nr. 16, S. 181; in der Erklärung werden das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission sowie die Mitgliedstaaten ersucht, bei der Ausarbeitung und Durchführung gemeinschaftlicher Rechtsvorschriften den Erfordernissen des Wohlergehens der Tiere in vollem Umfang Rechnung zu tragen.

56 Erklärung zur Beurteilung der Umweltverträglichkeit der Gemeinschaftsmaßnahmen; Schlußakte des Vertrages zur Europäischen Union, Bulletin der deutschen Bundesregierung 1992 Nr. 16, S. 181; in der Erklärung wird festgehalten, daß die Kommission sich verpflichtet, bei ihren Vorschlägen voll und ganz den Umweltauswirkungen und dem Grundsatz des nachhaltigen Wachstums Rechnung zu tragen, und daß die Mitgliedstaaten sich verpflichtet haben, dies bei der Durchführung ebenfalls zu tun.

das unter Bezugnahme auf den Maastrichter Vertrag die neuen Strategien der Gemeinschaft für Umwelt und Entwicklung festlegt.

16. Durch die Aufnahme eines umweltverträglichen Wachstums unter die Aufgaben des Vertrages wird die Umweltpolitik endlich innerhalb der allgemeinen Vorschriften des Vertrags als gleichwertig zu den anderen Politiken der EG anerkannt. Der Rückzug aus der rein wirtschaftlichen Zielsetzung der Gemeinschaft gegenüber anderen, für das Zusammenleben der 340 Millionen Bürger einer Europäischen Union grundlegenden Politikbereichen ist eingeleitet. Die im Maastrichter Vertrag vorgesehene Änderung bedeutet die Abkehr von einer nahezu ausschließlich wirtschaftlich ausgerichteten Gemeinschaft zu einer umweltorientierten Gemeinschaft. Diese Vorschriften beruhen auf der Erkenntnis, daß der langfristige Erfolg des Binnenmarktes oder der angestrebten Wirtschafts- und Währungsunion von einer dauerhaften umweltgerechten Politik abhängt. In dem Vorschlag für das neue Umweltprogramm wurden in Erkenntnis der geänderten Gewichtung der Politiken daher fünf Schwerpunkte der umweltschützenden Tätigkeit ausgewählt, die in der Gemeinschaftstätigkeit eine herausragende Rolle spielen sollen, die Bereiche Industrie, Energie, Verkehr, Landwirtschaft und Tourismus.⁵⁷ Daraus leitet sich als sechzehnte These die Einsicht ab: *Während frühere Umweltschutzmaßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Industrie hauptsächlich darauf beruhten, bestimmte Verhaltens- oder Verfahrensweisen zu verbieten, verfolgt das neue Konzept das Prinzip der Zusammenarbeit zwischen allen Beteiligten.*⁵⁸ *Die Verbindung zwischen Industrie und Umwelt soll in Zukunft auf drei Säulen beruhen - der verbesserten Ressourcenbewirtschaftung mit dem Ziel eines rationellen Einsatzes von Ressourcen und einer verbesserten Wettbewerbsposition, dem Einsatz von Informationen zur Förderung eines umweltgerechten Konsumverhaltens der Verbraucher und einer gemeinschaftsweiten Normung für Fertigungsverfahren und Erzeugnisse.* Bei den Maßnahmen zur Sicherung der dauerhaften und umweltgerechten Entwicklung des Industriesektors soll insbesondere die internationale Wettbewerbsfähigkeit berücksichtigt werden. Die Agrarpolitik der Gemeinschaft soll umweltfreundlicher gestaltet werden. Da nun die ursprünglich vom EWG-Vertrag angestrebten Ziele der Sicherstellung der Nahrungsmittelversorgung zu angemessenen Preisen, der Stabilisierung der Märkte und einer angemessenen Lebenshaltung der landwirtschaftlichen Bevölkerung verwirklicht sind,

⁵⁷ Vorschlag für ein Umweltprogramm, vgl. Fn. 7, KOM (92) 23 endg. (VOL II), Einleitung, Rz. 18 ff.

⁵⁸ Vorschlag für ein V. Umweltprogramm, vgl. Fn. 7, KOM (92) 23 endg. (VOL II), S. 32 ff.; hingewiesen sei in diesem Zusammenhang auf den bereits vorgelegten Vorschlag der Kommission vom 5.3.1992 für eine EWG-Verordnung zur "freiwilligen Beteiligung gewerblicher Unternehmen an einem gemeinschaftlichen Öko-Auditsystem", ABl. 1992 Nr. C 76, S. 2.

soll die Landwirtschaftspolitik zum Schutz der natürlichen Ressourcen eingesetzt werden: dem Boden, dem Wasser und der Luft.⁵⁹ Die unmittelbare und mittelbare Umweltzerstörung durch Überproduktion soll verhindert werden.⁶⁰ Ein dauerhaftes Gleichgewicht zwischen landwirtschaftlicher Tätigkeit, anderen Arten der ländlichen Entwicklung und den Umweltschätzen dieses Sektors soll erreicht werden. Diese Strategien wollen Schwerpunkt der gemeinschaftlichen Umweltpolitik gegenüber den Gefahren des Binnenmarktes sein. Sollten diese Maßnahmen in der vorgesehenen Form verwirklicht werden können, wären dem umweltpolitischen "Schreckgespenst" Binnenmarkt wesentliche umweltgefährdende Spitzen genommen. Allerdings bedarf das ehrgeizige Programm noch der einzelnen Rechtssetzungsakte durch die Gemeinschaft und der Umsetzung in den Mitgliedstaaten.⁶¹ Obwohl die Umweltprogramme der Gemeinschaft in der Vergangenheit oft lediglich unverbindliche politische Absichtserklärungen blieben, sollte angesichts der im Maastrichter Vertrag betonten Verlagerung der Gewichtung der Gemeinschaftspolitiken nunmehr die im Programm enthaltene ökologische Chance genutzt werden. Der Vertrag gibt der Kommission den Auftrag, in Zukunft in alle Politiken die Interessen der Umwelt einzubeziehen, wodurch der Tätigkeitsbereich der für den Umweltschutz zuständigen Generaldirektion auszuweiten sein wird.

17. Entwicklungschancen bieten schließlich die in den Art. 130 s und 189 c geregelte stärkere Einbeziehung des Europäischen Parlaments in das Beschlußverfahren und die generelle Einführung der Möglichkeit von Mehrheitsentscheidungen auf dem Sektor der Umweltpolitik. Konnten bisher einzelne Mitgliedstaaten Gemeinschaftsrechtsakte auf dem Gebiet des Umweltschutzes einseitig blockieren, leitet die Möglichkeit von Mehrheitsentscheidungen einen positiven Impuls, eine Dynamik zum Erlaß von Umweltschutz-

59 Vorschlag für ein V. Umweltprogramm, vgl. Fn. 7, KOM (92) 23 endg. (VOL II), S. 40 ff.

60 Die Kommission hat bereits in ihrer Mitteilung vom 8.6.1988 (KOM [88], 538 endg.) ein Paket von Maßnahmen zur Förderung umweltverträglicher Bewirtschaftungsmethoden in der Landwirtschaft empfohlen. Daneben hat die Kommission im Juli 1990 einen Vorschlag für eine Verordnung über umweltfreundliche Erzeugungsmethoden (ABl. 1990 Nr. C 267, S. 1) verabschiedet, der darauf abzielt, die Verunreinigungen durch Nitrate aus diffusen Quellen landwirtschaftlichen Ursprungs zu verringern bzw. solchen vorzubeugen. Darüber hinaus versucht die Gemeinschaft durch die Verordnung 91/2092/EWG vom 24. Juni 1991 über den biologischen Landbau und die entsprechende Kennzeichnung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse und Lebensmittel, ABl. 1991 Nr. L 198, S. 1, mittelbare Anreize zum Kauf umweltfreundlicher Agrarprodukte zu geben (N. SCHÜLER, "Bio-Lebensmittel" - der neue EWG-Verordnungsentwurf, EuZW 1990, S. 279).

61 Vgl. die Ausführungen unter Fn. 60.

maßnahmen ein.⁶² Gerade bei umweltpolitisch motivierten Produktionsregelungen wird in Zukunft nicht mehr von einem Umweltrecht auf kleinstem Nenner zu sprechen sein.

An den Problemen der Anwendung von Art. 100 a und der Cassis-de-Dijon-Formel hat sich zwar nichts geändert. Das Europäische Parlament kann jedoch durch die Möglichkeit des Veto-Rechts bei der Verabschiedung der Umweltprogramme nachhaltig an der Festlegung der Grundtendenzen der gemeinschaftlichen Umweltpolitik in Zukunft teilhaben. Die Umweltprogramme der Gemeinschaft haben in der Vergangenheit die Grundlinien der Umweltpolitik bestimmt und damit erheblichen Einfluß auf die Ausgestaltung der konkreten Gemeinschaftsrechtsakte ausgeübt.⁶³ Diese Erwartung läßt sich als These siebzehn so fassen: *Die Möglichkeit von Mehrheitsentscheidungen im Rat unter Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament gibt dem europäischen Umweltschutz nach dem Unionsvertrag einen dynamischen Impuls, der sich auch auf die Anhebung der Standards, vorbereitet und vermittelt durch neue Umweltprogramme, auswirken wird.*

18. Ein Wermutstropfen fällt durch die Vorschrift des Art. 130 s Abs. 2 in die Wünsche nach Beschleunigung der Verfahren, indem einige Aspekte der Umweltpolitik aus dem allgemeinen Rechtssetzungsverfahren ausgeklammert und weiterhin dem Einstimmigkeitserfordernis unterworfen werden. Die Vorschrift entspricht zwar dem Bedürfnis der Mitgliedstaaten, daß den Staat nachhaltig berührende Materien, wie das Steuerrecht, die Raumplanung, die Bodennutzung, die Wasserbewirtschaftung und die Energieversorgung nicht entgegen der nationalen politischen Überzeugung durch eine Mehrheitsentscheidung im Rat geregelt werden. Gerade angesichts der umweltrechtlichen und umweltökonomischen Diskussion über die Bedeutung marktwirtschaftlicher Mittel für den Umweltschutz⁶⁴ ist diese Vorschrift problematisch. Der europäische Binnenmarkt und das erwartete Wirtschaftswachstum (mit dem enormen Zuwachs des Güterverkehrs) sind ökonomische Erscheinungen, welchen am sinnvollsten ökonomische Maßnahmen wie Steuern, Subventionen oder Abgaben zum Zwecke des Umweltschutzes entgegengestellt

⁶² Eine derartige Dynamik ist bereits 1987 mit der Einführung des Art. 100 a EWGV durch die Einheitliche Europäische Akte für binnenmarktrelevante Umweltschutzmaßnahmen eingetreten; positiv dazu auch K. HAILBRONNER, a.a.O., S. 10.

⁶³ L. KRÄMER, in GROEBEN/THIESING/EHLERMANN, Kommentar zum EWG-Vertrag, 4. Aufl., Vorbemerkung zu den Artikeln 130 r bis 130 t, Rz. 4 ff.

⁶⁴ Dazu M. VOHRER, Aus der Sicht des Europäischen Parlaments: Ökonomische und fiskalische Instrumente der Umweltpolitik - Motor der ökologischen Marktwirtschaft, in M. VOHRER (Hrsg.), Ökologische Marktwirtschaft in Europa, 1992, S. 13 ff., und C.R. DI MEANA, Aus der Sicht der EG-Kommission: Mehr Umweltpolitik mit größerer Effizienz, in M. VOHRER, a.a.O., S. 28 ff.

werden sollten. Die Vorschrift des Art. 130 s Abs. 2 hemmt, indem sie Regelungen vom Einverständnis aller Mitgliedstaaten abhängig macht, die Entwicklung einer Gemeinschaftspolitik, die durch ökonomische Maßnahmen ökologische Auswirkungen wirtschaftlicher Vorgänge verhindern will. Die Zukunft der von der EG-Kommission vorgeschlagenen CO₂-Steuer⁶⁵ wird zeigen, ob sich eine Einigung über solche Lösungen im Rahmen von Art. 130 s Abs. 2 finden läßt. Als These achtzehn ergibt sich: *Es wäre wünschenswert, daß auch die Einführung von marktwirtschaftlichen Instrumenten (wie z.B. Abgaben) zur Stimulierung eines umweltfreundlichen Verhaltens der Marktteilnehmer mit qualifizierter Mehrheit im Rat - und nicht, wie in Art. 130 s Abs. 2 EG-V vorgesehen, einstimmig - erfolgen könnte.*

19. Zu begrüßen ist die Einrichtung des Kohäsionsfonds. Verursachen Umweltschutzmaßnahmen unverhältnismäßig hohe Kosten, so hat die EG die Verpflichtung, Ausnahmeregelungen oder eine Finanzierung durch den Kohäsionsfonds zugunsten der ärmeren Mitgliedstaaten vorzusehen. Dies soll die Akzeptanz von Umweltschutzmaßnahmen der Gemeinschaft in den Mitgliedstaaten gewährleisten. Mit dem Kohäsionsfonds ist zum ersten Mal ein Fonds in den Vertrag aufgenommen worden, der primär die Verwirklichung von Umweltschutzmaßnahmen ermöglichen soll. Bisher kam eine Förderung von Umweltschutzmaßnahmen allenfalls im Rahmen der im Regionalfonds vorgesehenen Mittel in Betracht.⁶⁶ Mit dem Kohäsionsfonds wird die notwendige Grundlage einer erfolgreichen Umweltpolitik geschaffen, deren Maßnahmen angesichts der hohen Kosten des Umweltschutzes gerade in den ärmeren Mitgliedstaaten kaum durchführbar wären.

Die Möglichkeit der Verhängung eines Zwangsgeldes gegenüber den Mitgliedstaaten durch den EuGH greift die mangelnde Umsetzungsbereitschaft der Mitgliedstaaten an. Dieses Mittel wird in der Praxis wohl nur eine untergeordnete Rolle spielen, da sich die Mitgliedstaaten von einer derartigen Maßnahme wenig berührt zeigen werden. Denkbar wäre es, ihr Gewicht ggfs. durch mehrfachen Einsatz zu verstärken. Zur Abwendung der Säumigkeit der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung von Umweltschutz-Richtlinien werden die in der Rechtsprechung des EuGH entwickelten, nicht ausdrücklich im Vertrag geregelten

⁶⁵ Vorschlag der Kommission vom 30. Juni 1992 für eine Richtlinie des Rates zur Einführung einer Steuer auf Kohlendioxidemissionen und Energie, KOM (92) 226 endg.

⁶⁶ Vgl. die Verordnung des Rates vom 19. Dezember 1991 über gemeinschaftliche Aktionen zum Naturschutz (GANAT), ABl. 1991 L 370, S. 1, und die Verordnung zum Schutz der Umwelt im Mittelmeerraum (MEDSPA), ABl. 1991 L 63, S. 1, in deren Rahmen konkrete Umweltschutzvorhaben von der Gemeinschaft finanziell gefördert werden können.

Instrumente der unmittelbaren Wirkung von Richtlinien⁶⁷ und des Staatshaftungsanspruches⁶⁸ gegenüber dem nichtumsetzenden Mitgliedstaat steigende Bedeutung erlangen. Nach der ständigen Rechtsprechung des EuGH ist darauf abzustellen, ob die Richtlinienbestimmung, auf die sich ein Bürger vor den nationalen Gerichten beruft, unbedingt und hinreichend genau ist und ihm ein subjektives Recht verleiht.⁶⁹

Dies ist immer dann der Fall, wenn die betreffende Umweltschutzrichtlinie Immissions- oder Emissionswerte ziffernmäßig festlegt⁷⁰ oder wenn die Richtlinie Verbote, Stoffe zu verwenden oder in die Umwelt zu emittieren,⁷¹ enthält.

In der Entscheidung "Francovich"⁷² aus dem Jahr 1992 hat der EuGH eine neue Möglichkeit einer Wirkung von Richtlinien eröffnet, indem er unter bestimmten Voraussetzungen einen Staatshaftungsanspruch des Bürgers gegenüber einem Mitgliedstaat bei falscher oder fehlender Umsetzung von Richtlinien anerkennt. Ein derartiger Anspruch wird bejaht, wenn das durch die Richtlinie vorgegebene Ziel dem einzelnen subjektive Rechte verleihen soll, der Inhalt dieser Rechte auf der Grundlage der Richtlinie bestimmt werden kann und zwischen dem (Nicht-)Tätigwerden des Staates und einem Schaden des Bürgers ein

⁶⁷ EuGH, Rs. 41/74, "Van Duyn", Urteil vom 4.12.1974, Slg. 1974, S. 1337; EuGH, Rs. 51/76, "Neederlandse Ondernemingen", Urteil vom 1.2.1977, Slg. 1977, S. 113; EuGH, Rs. 148/78, "Ratti", Urteil vom 5.4.1979, Slg. 1979, S. 1629; EuGH, Rs. 8/81, "Becker", Urteil vom 19.1.1982, Slg. 1982, S. 53. Vgl. zur Problematik der unmittelbaren Wirkung von Umweltschutz-Richtlinien L. KRÄMER, Zur innerstaatlichen Wirkung von Umweltrichtlinien in der EWG, WiVerw 1990, S. 138; B. JADOT, Le justiciable et l'inexécution, en droit belge, des directives européennes en matière d'environnement, in: Aménagement 1987, S. 33, 34 ff.

⁶⁸ EuGH verb. Rs. C-6/90 und C-9/90 "Francovich", Urteil vom 19.11.1991, abgdr. in EWS 1991, S. 391.

⁶⁹ EuGH, Rs. 8/81 "Becker", Urteil vom 19.11.1982, Slg. 1982, S. 53, Ziff. 23-25 der Entscheidungsgründe. Die "Subjektivierung" der Richtlinienbestimmungen birgt allerdings erhebliche Gefahren, da die für den Aufbau des Rechtssystems fundamentale Unterscheidung zwischen rein objektiv wirkenden Normen und zusätzlich subjektive Rechte einräumenden sich aufzulösen beginnt.

⁷⁰ H. SCHEUER, Aktuelle Probleme der Durchführung der EG-Gewässerschutz-Richtlinien in den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft, ZFU 1982, S. 65, 74 ff.; M. ZULEEG, EG-Richtlinien auf dem Gebiet des Wasserrechts und ihre innerstaatlichen Auswirkungen, ZFW 1975, S. 133, 141; L. KRÄMER, a.a.O., WiVerw. 1990, S. 138, 142 f.

⁷¹ L. KRÄMER, WiVerw 1990, S. 138, 144 f.

⁷² EuGH verb. Rs. C-6/90 und C-9/90 "Francovich", Urteil vom 19.11.1991, abgdr. in EWS 1991, S. 391.

Kausalzusammenhang besteht.⁷³ Inwieweit im Fall von Umweltschutzrichtlinien ein derartiger Staatshaftungsanspruch entstehen kann, hängt insbesondere von dem Nachweis eines subjektiven Rechts, eines Schadens und der Kausalität ab. Daraus ergibt sich als These neunzehn: *Der verzögerten Umsetzung der Umweltschutzrichtlinien in den Mitgliedstaaten wird in Zukunft durch Sanktionen, die der EuGH verhängen kann, effektiver aber durch die unmittelbare Wirkung der Richtlinienbestimmungen und andernfalls einer Haftung des Mitgliedstaates für Säumnisschäden verstärkt begegnet.*

Hierbei ist mit Überraschungen zu rechnen, wenn aufgrund von Richtlinien mit Umweltschutzstandards unerwartet subjektive Rechte des Marktbürgers gegen den Staat - mit der Folge der Staatshaftung - erwachsen. Dadurch können Bereiche des Umweltschutzes "subjektiviert" werden, die bisher lediglich objektiv ordnungspolitisch im nationalen Recht geregelt waren.

Die Möglichkeit der Geltendmachung von Staatshaftungsansprüchen bringt im Umweltrecht sicher eine Stärkung der Rechte des Bürgers mit sich und läßt angesichts der möglichen Anzahl und Höhe von Schadensersatzforderungen in Zukunft eine fristgerechtere und vollständigere Umsetzung von Umweltschutzrichtlinien erwarten.

20. Zusammenfassend ist (These zwanzig) festzuhalten: *Das Europäische Umweltrecht wird durch die im Verhältnis zu der wirtschaftlichen Zielsetzung der EG zunehmende Gewichtung der umweltpolitischen Interessen auf eine neue Rechtsgrundlage gestellt.*

Diese Regelungen sind lediglich Rechtsgrundlage für ein umweltpolitisches Gemeinschaftshandeln, welches durch die Gemeinschaftsorgane gestärkt und auch ausgefüllt werden muß. Die in einigen Mitgliedstaaten heftig geführte Diskussion um die Einführung eines Umweltgesetzbuches⁷⁴ sollte die EG veranlassen, diese Konzeption auch für die Zeit nach Gründung der Europäischen Union selbst ins Auge zu fassen.

⁷³ Siehe K. HAILBRONNER, Staatshaftung bei säumiger Umsetzung von EG-Richtlinien, JZ 1992, S. 284, 288 f.; H.G. FISCHER, Staatshaftung nach Gemeinschaftsrecht, EuZW 1992, S. 41, 42; G. MEIER, Anmerkung zu EuGH, Urteil vom 19.11.1991, Rs. C-6/90 und C-9/90, RIW 1992, S. 245, 246; S. SCHLEMMER-SCHULTE/J. UKROW, Haftung des Staates gegenüber dem Marktbürger für gemeinschaftsrechtswidriges Verhalten - Zum "Francovich"-Urteil des EuGH vom 19.11.1991, verb. Rs. C-6/90 und C-9/90, EuR 1992, S. 82, 85.

⁷⁴ Vgl. R. BREUER, Gutachten zum 59. Deutschen Juristentag, 1992. Dazu u.a. M. KLOEPFER, "Empfiehlt es sich, ein Umweltgesetzbuch zu schaffen, gegebenenfalls mit welchen Regelungsbereichen?", JZ 1992, S. 817 ff., dort auch S. 821 zu den europarechtlichen Vorgaben; H. SENDLER, Brauchen wir ein Umweltgesetzbuch (UGB)? Wenn ja: Wie sollte es aussehen?, DVBl. 1992,

Natürlich verbleibt auch erhebliche Skepsis. Denn schon die Regelungen der Einheitlichen Europäischen Akte sollten 1987 ein neues Zeitalter der Umweltpolitik einläuten. Nicht vereitelt, aber gestört wurde die Zielsetzung dieser Vorschriften trotz reger Gemeinschaftstätigkeit durch das Verhalten von Mitgliedstaaten, die wichtige Rechtsakte der Umweltpolitik entweder im Rahmen des Rechtssetzungsverfahrens innerhalb der Gemeinschaft selbst oder bei der Umsetzung ins nationale Recht nicht zur vollen Wirksamkeit haben kommen lassen. Sind die Mitgliedstaaten nunmehr einsichtiger und reifer geworden? *Ut videant consules!*⁷⁵

1113 ff.; W. ERBGUTH, Die Umweltleitplanung im Entwurf eines Umweltgesetzbuchs. Allgemeiner Teil, *ibidem*, S. 1122; H.-J. PAPIER, Entwurf eines Umweltgesetzbuchs - Vom Allgemeinen zum Besonderen Teil, *ibidem*, S. 1133 ff.

75

Auf die seit dem Vortrag erschienene neue Literatur sei hingewiesen:

A. VORWERK, Die umweltpolitischen Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaften und ihrer Mitgliedstaaten nach Inkrafttreten der EEA, 1990; B. WIEGAND, Bestmöglicher Umweltschutz der Aufgabe der Europäischen Gemeinschaften - Zur Bedeutung des Gemeinschaftszieles Umweltschutz für die Europäische Integration -, in: DVBl. 1993, 533; W. KAHL, Umweltprinzip und Gemeinschaftsrecht: Eine Untersuchung zur Rechtsidee des "bestmöglichen Umweltschutzes" im EWG-Vertrag, 1993; A. EPINEY/Th. M.J. MÖLLERS, Freier Warenverkehr und nationaler Umweltschutz, 1992, m.w.N.

Dr. Birgit Spießhofer M.C.J.

GRUNDLEGENDE ÄNDERUNGEN IM DEUTSCHEN ALTLASTENRECHT UND US-SUPERFUND-GESETZGEBUNG

**- Analyse der Veränderungen und Prognose der zu erwartenden Probleme
anhand der amerikanischen Vorerfahrungen -**

Einführung

In den USA ist die Altlastenproblematik bereits seit 1980 ein wesentlicher Bestandteil jeder akquisitorischen Entscheidung; in Deutschland werden Altlasten in zunehmendem Maße als entscheidungserheblicher Faktor erkannt, insbesondere seit sich der ostdeutsche Wirtschaftsraum mit seinen kontaminierten Industrie- und Gewerbegebieten für westliche Investoren geöffnet hat. Die Zahl der Altlastenflächen wird für den Westen Deutschlands auf 50.000,¹ für den Osten auf ca. 28.000² geschätzt. In den USA gehen die Umweltbehörden von 30.000 kontaminierten Standorten aus.³ Die US-Behörden schätzen die Sanierungskosten allein für die 1.200 gefährlichsten, auf der nationalen Prioritätsliste verzeichneten Altlastenflächen auf 50 Mrd. DM.⁴ Die Schätzungen für die in den nächsten zehn Jahren im Westen Deutschlands anfallenden Sanierungskosten mußten von 17 Mrd. DM⁵ auf 50 Mrd. DM nach oben korrigiert werden.⁶ In Anbetracht der sich

¹ Vgl. R. Breuer, Rechtsprobleme der Altlasten, NVwZ 1987, 751; Daten zur Umwelt 1988/89, Umweltbundesamt, S. 198; E. Brandt, Altlasten, 1988, 14, 28; J. Staupe, Rechtliche Aspekte der Altlastensanierung, DVBl. 1988, 606, 607.

² BMU, Eckwerte der ökologischen Sanierung und Entwicklung in den neuen Ländern, Nov. 1990, S. 14; vgl. auch Kewenig, Die Behandlung von Altlasten in den neuen Bundesländern, Neue Justiz 1991, S. 185; zu den Gründen für die Informationssperre bzgl. umweltrechtlicher Daten in der DDR vgl. Hübler, DDR-Umweltpolitik - Anmerkungen zum Stand der Dinge, UPR 1990, 241.

³ A Management Review of the Superfund Program, Juni 1989, S. 2.

⁴ A Management Review of the Superfund Program, Fn. 3, S. 2 f.

⁵ Vgl. Breuer (Fn. 1), S. 752.

⁶ Vgl. Brandt (Fn. 1), S. 129.

ständig weiterentwickelnden Sanierungsmethoden und -standards sind allerdings Zweifel angebracht, ob diese Kostenschätzungen realistisch sind.⁷

In der Bundesrepublik ist die rechtliche Erfassung der Altlastenproblematik weitgehend eine Domäne der Länder, da die bundesrechtlichen Vorschriften des Wasser- und Abfallrechts nur einen begrenzten Anwendungsbereich haben.⁸ Die Bundesländer gehen in zunehmendem, wenngleich unterschiedlichem Maße dazu über, die Altlasten aus dem Regelungsbereich der allgemeinen Polizeigesetze herauszunehmen und speziellen, in den Landesabfallgesetzen angesiedelten Vorschriften zu unterstellen. Hessen hat 1989 die am weitesten reichende Konzeption eingeführt, die grundlegende Änderungen gegenüber dem Rechtszustand unter dem allgemeinen Polizeirecht vorsieht und damit wesentliche Ungerechtigkeiten und Streitpunkte beseitigt, allerdings auch neue Fragen aufwirft. Da die hessische Regelung wesentliche Grundgedanken der zehn Jahre älteren amerikanischen "*Superfund*"-Gesetzgebung aufgreift, können die US-Erfahrungen nicht nur als Grundlage für eine Prognose der auf die deutsche Industrie und Rechtsprechung zukommenden Probleme herangezogen werden, sondern auch den Weg zu möglichen Lösungsansätzen aufzeigen.

1980 verabschiedete der amerikanische Congress den *Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act (CERCLA)*,⁹ allgemein bekannt als "*Superfund*"-Gesetz. CERCLA etablierte den "*Superfund*", für den für den 5-Jahres-Zeitraum zwischen 1980 und 1985 \$ 1,6 Mrd. zur Verfügung gestellt wurden. Diese Finanzierungsmittel wurden einmal aufgebracht durch Abgaben auf die Herstellung oder Einfuhr von Rohöl, petrochemischen und anorganischen Rohstoffen (= \$ 1,38 Mrd. = 86 %) und zum anderen durch allgemeine Steuermittel aus dem Bundeshaushalt

⁷ Vgl. Brandt (Fn. 1), S. 129.

⁸ Inwieweit die zur Verabschiedung anstehende EG-Richtlinie über die Einführung einer Gefährdungshaftung für Schäden, die durch Abfälle verursacht sind (32 O.J. Eur. Comm. (No. C 251) 3 (1989), daran etwas ändern wird, bleibt abzuwarten. Den Haftungsregelungen der Richtlinie soll grds. keine Rückwirkung beigelegt werden, so daß "Altlasten" nicht erfaßt würden. Es besteht jedoch die Möglichkeit, daß die Richtlinie durch eine weite Auslegung bestimmter Begriffe wie "Schadensereignis" indirekt in der Vergangenheit liegende Sachverhalte miterfaßt. Vgl. Price, Liability für Waste Damage: Europe's New Direction, Hazardous Waste and Toxic Torts, Juni 1990, 1; Smith/Hunter, Crossland's European Environmental Bulletin, "Civil Liability for Damage from Waste, Previewing EC's Proposed Directive", 27.03.1990.

⁹ 42 U.S.C. §§ 9601-9675 (1982).

(= \$ 0,22 Mrd. = 14 %).¹⁰ Daneben bestanden die Mittel des Fonds aus Rückflüssen durch Rückgriff auf "verantwortliche Parteien" nach CERCLA, Rückflüssen durch Rückgriff auf haftende Personen nach dem *Clean Water Act* und aus dem Aufkommen von Geldstrafen nach CERCLA.¹¹ Durch den 1986 in Kraft getretenen *Superfund Amendments and Reauthorization Act (SARA)*¹² wurde für den anschließenden 5-Jahres-Zeitraum der Fonds mit insgesamt zusätzlichen \$ 8,5 Mrd. aufgestockt. Die Mittel werden teilweise wie bisher aufgebracht durch eine Steuer auf Rohöl (\$ 2,7 Mrd.), eine Steuer auf verschiedene Chemikalien (\$ 1,3 Mrd.), durch eine neue allgemeine "Umweltsteuer", die Unternehmen zu entrichten haben (\$ 2,5 Mrd.) und durch das Guthaben aus allgemeinen Einkünften, Rückflüssen und Zinsen. Daneben ist eine Beteiligung der Mitgliedstaaten vorgesehen.¹³

CERCLA ermächtigt außerdem (mit Rückwirkung!) die *Environmental Protection Agency (EPA)* - Nationale Umweltbehörde) klageweise oder durch Verfügung den oder die potentiellen Verursacher zur Sanierung heranzuziehen.¹⁴ EPA und private Dritte können im übrigen die Erstattung von Sanierungskosten von denjenigen verlangen, die für die Ablagerung der gefährlichen Substanzen verantwortlich sind.¹⁵

SARA hat neben der Aufstockung des Superfonds eine stärkere Beteiligung der Mitgliedstaaten und der Öffentlichkeit sowie eine Präzisierung insbesondere der Bestimmungen über die verantwortlichen Personen gebracht.

Die Superfund-Gesetzgebung hatte gravierende Folgen für die amerikanische Industrie, insbesondere im Hinblick auf die sogenannten "*transaction costs*", d. h. die Kosten der gerichtlichen und außergerichtlichen Auseinandersetzung um die Frage, wer in welcher

¹⁰ Schmeken, "Altlasten"-Zuständigkeiten und Finanzierungsmodelle, Abfall und Abfallentsorgung, 1989, S. 171 ff.

¹¹ Vgl. Bothe, Neuere Tendenzen des Umweltrechts im internationalen Vergleich - Berichte Umweltbundesamt 90, 2 Berlin 1990, eingehend S. 251 ff.

¹² Pub.L.N.No. 99-499, 100 Stat. 1613 (1986).

¹³ Vgl. Schmeken (Fn. 10), S. 257.

¹⁴ "injunction" oder "administrative order", 42 U.S.C.A. § 9606.

¹⁵ *United States v. Pacific Hide & Fur Depot, Inc.*, 716 F. Supp. 1341, 1345 (D. Idaho 1989); vgl. auch *Southland Corporation v. Ashland Oil, Inc.*, 696 F. Supp. 994, 998 (D.N.J. 1988); *United States v. Hooker Chemicals & Plastics Corporation*, 680 F. Supp. 546, 548 (W.D.N.Y. 1988).

Höhe zur Übernahme der Sanierungskosten verpflichtet werden kann. Die Kosten der Auseinandersetzung übersteigen nicht selten die eigentlichen Sanierungskosten - ein Ergebnis, das unter volks- wie betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten zu Kritik und Alternativüberlegungen herausfordert.¹⁶

A) Überblick über das deutsche Altlastenrecht

I. Bundesgesetze

1. Abfallgesetz

Das Abfallgesetz des Bundes,¹⁷ das nach dem Umweltraumengesetz vom 29.6.1990 (GBl. - DDR I Nr. 42, S. 649) weitgehend bereits zum 1.7.1990 auch für das Gebiet der ehemaligen DDR in Kraft gesetzt wurde, befaßt sich hauptsächlich mit zwei Bereichen: Der Verantwortlichkeit der Abfallbesitzer für die ordnungsgemäße Beseitigung ihrer Abfälle¹⁸ und den Verpflichtungen und Verantwortlichkeiten der Eigentümer und Betreiber von Abfallbeseitigungsanlagen.¹⁹ Das differenzierte und abgestimmte System von Verantwortlichkeitszuweisungen des Bundesabfallrechts²⁰ greift indessen nur, wenn

- die Definitionsmerkmale des Begriffs "Abfall" erfüllt sind und
- die Abfallbeseitigungsanlage nach dem Inkrafttreten des Abfallgesetzes (6. November 1972) stillgelegt worden ist, bzw. die Abfallablagerung nach diesem Zeitpunkt erfolgte; das Abfallgesetz findet somit keine rückwirkende Anwendung.

¹⁶ Vgl. Bothe, (Fn. 11) 254 f.; zu Alternativüberlegungen vgl. unten C.

¹⁷ Gesetz über die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen (Abfallgesetz) vom 11.06.1972 i.d.F. v. 27.08.1986 (BGBl. I, S. 1410).

¹⁸ § 3 Abfallgesetz.

¹⁹ §§ 7 bis 11 f Abfallgesetz.

²⁰ Dazu eingehend Spießhofer, Der Störer im allgemeinen und im Sonderpolizeirecht, 1989, S. 153 ff.

"Abfall" wird definiert als "bewegliche Sachen".²¹ In den meisten Fällen sind die gefährlichen Stoffe indessen in den Boden eingedrungen und damit wesentlicher Bestandteil des Grundstücks geworden, d. h. sie haben ihren Charakter als *bewegliche* Sachen verloren. Nur in den Fällen, in denen die gefährlichen Substanzen auf der Oberfläche gelagert oder kontaminierte Bodenbestandteile ausgegraben wurden, werden sie als bewegliche Sachen angesehen, und nur dann greift das Abfallgesetz.²²

Abfallrechtliche Verpflichtungen können unter drei Gesichtspunkten entstehen:

- Ablagerung von Abfällen außerhalb genehmigter Anlagen und Einrichtungen,
- nachträgliche Anordnungen bezüglich bestehender Abfallentsorgungsanlagen sowie
- Verpflichtungen, die bei der Stilllegung bestehender Abfallentsorgungsanlagen entstehen.

Soweit der Grundstückseigentümer auf seinem eigenen Gelände Abfälle außerhalb zugelassener Entsorgungsanlagen abgelagert hat, kann er nach § 4 AbfG in Verbindung mit den Landesabfallgesetzen oder Polizeigesetzen zur Entfernung der Abfälle herangezogen werden. Soweit Dritte Abfälle "wild" auf einem Grundstück ablagern, trifft den Grundstückseigentümer die Beseitigungspflicht, sofern er als "Abfallbesitzer" anzusehen ist, d. h. wenn er ein Mindestmaß an tatsächlicher Sachherrschaft ausüben kann und sein Grundstück tatsächlich und rechtlich dem Zugriff oder Zutritt der Allgemeinheit entziehen kann.²³

Die zuständigen Behörden können im Hinblick auf bestehende unter das Abfallgesetz fallende Deponien nachträgliche Anordnungen nach § 9 AbfG - für das Gebiet der ehemaligen DDR nach § 9 a AbfG - erlassen. Sie können den Betrieb dieser Anlagen ganz

²¹ § 1 (1) Abfallgesetz.

²² Vgl. Kamphausen, Die Beseitigung von Umweltschäden in Unternehmen, DB Beilage 3/87, 1, 4; Kothe, Probleme der Altlastenbeseitigung, ZRP 1987, 399, 400; Niemuth, Die Sanierung von Altlasten nach dem Verursacherprinzip, DÖV 1988, 291, 292; vgl. aber OVG Koblenz, Urt. v. 2.5.1989, UPR 1989, 315: Das bloße Liegenlassen von Abfällen stellt eine Ablagerung dar, wenn gegen eine Rechtspflicht zum Tätigwerden verstoßen wird.

²³ Schink, DVBl 1985, 1149, 1152; BVerwG DVBl 1983, 637, 638; NJW 1989, 1295, 1296.

oder teilweise untersagen, wenn eine erhebliche Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit durch Auflagen nicht verhindert werden kann.

Nach § 10 AbfG - für das Gebiet der ehemaligen DDR nach § 10 a AbfG - haben die Inhaber bestehender Deponien die beabsichtigte Stilllegung der Deponie anzuzeigen. Nach § 10 Abs. 2 bzw. § 10 a Abs. 3 iVm. § 10 Abs. 2 AbfG soll die zuständige Behörde die Deponie-Inhaber verpflichten, auf eigene Kosten das Gelände, das für die Abfallentsorgung verwendet worden ist, zu rekultivieren und sonstige Vorkehrungen zu treffen, die erforderlich sind, um Beeinträchtigungen des Wohls der Allgemeinheit zu verhüten. Im Rahmen der Stilllegung von Abfallbeseitigungsanlagen kommen mithin sowohl Rekultivierungs- als auch Sicherungsanordnungen in Betracht.

Für den westlichen Teil Deutschlands, in dem das Abfallgesetz bereits 1972 ohne eine entsprechende Vorgängerregelung auf Bundesebene in Kraft getreten ist, gilt nach h. M., daß die abfallrechtlichen Regelungen keine rückwirkende Anwendung auf Sachverhalte finden, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Abfallgesetzes bereits abgeschlossen waren. Dementsprechend werden Ablagerungen und Deponiestillegungen vor dem 6. November 1972 nicht vom Abfallgesetz erfaßt.²⁴ Für den Bereich der ehemaligen DDR ist bislang ungeklärt, inwieweit die Regelungen des Abfallgesetzes bereits auf vor dem 1.7.1990 abgeschlossene Sachverhalte Anwendung finden können.²⁵ Das Verbot echter Rückwirkung²⁶ kommt hier möglicherweise deshalb nicht zum Tragen, weil es in der ehemaligen DDR vergleichbare Vorläuferregelungen gegeben hat.²⁷ Im Hinblick auf "Altanlagen" hat die 1986 in Kraft getretene Novelle zum Bundesabfallgesetz die Behörden zur Überwachung der Anlagen ermächtigt; die Überwachung gibt den Behörden jedoch nicht die Befugnis, eine Sanierung zu verlangen.²⁸

24 Vgl. Kunig, Schwermer, Versteyl, Abfallgesetz, 1988, Anhang § 10 Rdnr. 3; Paetow, Das Abfallrecht als Grundlage der Altlastensanierung, NVwZ 1990, 510, 512 ff; Schink, Grenzen der Störerhaftung bei der Sanierung von Altlasten, Verw. Arch. 1991, 357, 361.

25 Vgl. Michael/Thull, Die Verantwortlichkeit für DDR-Altlasten beim Erwerb von Altanlagen, BB 1990 Beilage 30, 1, 2; Reh binder, Die Freistellung von Anlagenerwerbern von der Verantwortlichkeit für die Sanierung von Altlasten in den neuen Bundesländern (DVBl. 1991, 421, 422).

26 BVerfGE 13, 261, 272; 30, 402 m.w.N.

27 Vgl. z. B. § 32 Abs. 1 Ges. über die planungsmäßige Gestaltung der sozialistischen Landeskultur in der DDR- Landeskulturgesetz vom 14.5.1970 (GBI I Nr. 12. S. 67) iVm. § 1 Abs. 1, 2a 6. DVO zum Landeskulturgesetz v. 1.9.1983 (GBI I Nr. 27 S. 257) entspricht § 4 AbfG.

28 Vgl. Kamphausen (Fn. 22), S. 3; Breuer (Fn. 1), S. 753.

2. Wasserhaushaltsgesetz (WHG)

Der Anwendungsbereich des Wasserhaushaltsgesetzes,²⁹ das nach § 2 Umweltrahmen-gesetz iVm. Anlage 1 Art. 3 Nr. 1 zum 1.7.1990 auch für den Bereich der neuen Bun-desländer in Kraft gesetzt wurde, ist im Hinblick auf die Lösung der Altlastenproblema-tik ebenfalls nur von begrenzter Bedeutung. Das Abfallgesetz hat - soweit es Anwendung findet - Vorrang vor dem Wasserhaushaltsgesetz.³⁰ Im übrigen setzt das Wasserhaus-haltsgesetz eine Gefährdung des Oberflächen- oder Grundwassers voraus, und zwar durch finales Handeln oder planmäßiges Unterlassen.³¹ Eine rein zufällige Kontamina-tion des Bodens im Sinne einer nicht beabsichtigten Folge industrieller Produktion wird vom WHG daher nicht erfaßt.³² Gerade diese Konstellation ist jedoch in Altlastenfällen häufig gegeben.

Dem WHG wurde keine Rückwirkung beigelegt, d. h. es findet keine Anwendung, wenn die wassergefährdenden Substanzen vor dem Inkrafttreten des Gesetzes am 1. März 1960 an ihren gegenwärtigen Belegenheitsort verbracht wurden (wassergefährdende Ablagerungen nach §§ 26 Abs. 2, 34 Abs. 2 WHG) oder wenn die Gewässerbenutzung (§ 3 Abs. 2 iVm. § 2 Abs. 1 WHG) vor diesem Zeitpunkt erfolgt ist.³³ Für den Bereich der ehemaligen DDR kann eine auf Ablagerungen oder Gewässerbenutzungen vor dem 1.7.1990 zurückwirkende Anwendung der Vorschriften des Wasserhaushaltsgesetzes wiederum deshalb in Betracht kommen, weil bereits das DDR-Wasserrecht entspre-chende Regelungen enthielt.³⁴

Die wasserrechtlichen Vorschriften bieten mithin keine umfassende Regelung der Altla-stenproblematik.

²⁹ Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz) i.d.F. v. 23.9.1986 (BGBl. I, S. 1529), geändert durch Art. 5 des Gesetzes v.12.2.1990 (BGBl. I, S. 205).

³⁰ Vgl. Kothe (Fn. 22), S. 400; Niemuth (Fn. 22) S. 293.

³¹ Kothe ZRP 1987, 399, 401; Kloepfer, Die Verantwortlichkeit für Altlasten im öffentlichen Recht, NuR 1987, 7, 12.

³² Vgl. Kothe (Fn. 22), S. 401; Kloepfer, NuR 1987, 7, 12; Schink, Wasserrechtliche Probleme der Sanierung von Altlasten, DVBl. 1986, 161, 163.

³³ Kamphausen (Fn. 22), S. 5; Niemuth (Fn. 22), S. 293; Kunig, Abfallgesetz, 1988, S. 352.

³⁴ Vgl. § 20 Abs. 2, 3 iVm § 9, Gesetz über den Schutz vor Hochwassergefahren - WG - v. 17.4.1963, GBl. I, S. 77; § 11 WG 1982 (GBl. I S. 467); §§ 21, 24, 25 WG.

3. Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG)

Durch die dritte Novelle zum Bundesimmissionsschutzgesetz, die am 1.9.1990 in Kraft getreten ist, wurden die §§ 5 Abs. 3, 16 Abs. 2, 17 Abs. 4a und 29 a Abs. 1, 3 S. 1 Nr. 4 BImSchG neu eingefügt. Danach ist der Betreiber einer immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftigen Anlage verpflichtet, sicherzustellen, daß auch nach einer Betriebseinstellung von der Anlage oder dem Anlagengrundstück keine schädlichen Umwelteinwirkungen oder sonstige Gefahren, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen für die Allgemeinheit und die Nachbarschaft hervorgerufen werden können und vorhandene Reststoffe ordnungsgemäß und schadlos verwertet oder als Abfälle ohne Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit beseitigt werden.³⁵

Auch diese Regelung ist zukunftsorientiert und erfaßt mit den immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftigen Anlagen nur einen kleinen Teil der Fälle kontaminierter Standorte.

4. Zusammenfassung

Eine in zeitlicher und sachlicher Hinsicht umfassende Regelung der Altlasten ist auf Bundesebene (im Gegensatz) zu den USA nicht vorhanden.

II. Altlastenregelungen auf Länderebene

1. Die allgemeinen Polizeigesetze

In den meisten Bundesländern³⁶ wird die Behandlung von Altlasten vollständig oder zumindest teilweise von den allgemeinen Polizeigesetzen erfaßt. Die Polizeigesetze, deren grundlegende Prinzipien Ende des 19. Jahrhunderts geformt wurden³⁷ und die für die Abwehr alltäglicher Gefahrenlagen vorgesehen waren, stellen kein adäquates rechtli-

³⁵ Fluck, Immissionsschutzrechtliche Nachsorgepflicht als neues Instrument zur Verhinderung und Beseitigung von Altlasten, BB 1991, 1797 ff.

³⁶ Ausnahme: Hessen (Hessisches Abfallwirtschafts- und Altlastengesetz vom 26.2.1991, GVBl I, S. 106) und, diesem Muster folgend, Thüringen (Thüringer Abfallwirtschafts- und Altlastengesetz vom 31.7.1991, GVBl, S. 273).

³⁷ Vgl. z.B. PrOVG Urt. v. 18.12.1896, PrOVGE 31, 409.

ches Instrumentarium zur Bewältigung der komplexen Altlastenfälle zur Verfügung, die nicht nur eine schnelle und effiziente Gefahrenabwehr, sondern auch eine gerechte Lastenverteilung erfordern. Gerade der letztgenannte Gesichtspunkt einer gerechten Lastenverteilung zwischen der Allgemeinheit und den Verursachern wie auch der einzelnen Mitverursacher untereinander wird vom Polizeirecht kaum berücksichtigt. Es ist daher nicht verwunderlich, daß der "neue Wein" die "alten Schläuche" sprengt, d. h. die Anwendung des alten Polizeirechts auf die moderne vielschichtige Altlastenproblematik zu Friktionen und Ungerechtigkeiten führt.

Der folgende, kursorische Überblick über die "neuralgischen Punkte" des allgemeinen Polizeirechts und seine Anwendung auf die Altlastenproblematik soll dem besseren Verständnis der später zu erörternden grundlegenden Neuerungen der hessischen Altlastengesetzgebung sowie der Unterschiede zum amerikanischen Recht dienen.³⁸

a) Gefahrenerforschungseingriffe

Das Vorliegen einer Störung oder Gefahr für die öffentliche Sicherheit ist häufig zweifelhaft, wenn an einem Verdachtsstandort lediglich erste Anzeichen für eine Boden- oder Grundwasserverunreinigung vorliegen. Rechtsunsicherheit herrscht in diesen Fällen hinsichtlich der Frage, ob die Behörde im Wege polizeilicher Verfügung dem Verdachtsbetroffenen die Ausführung von Gefahrenerforschungsmaßnahmen (wie Probebohrungen) oder die Kosten derartiger Maßnahmen auferlegen kann. Das Meinungsspektrum reicht von grundsätzlicher Bejahung³⁹ über differenzierende Ansätze⁴⁰ bis zu grundsätzlicher

³⁸ Auf die Erörterung insoweit nicht relevanter Probleme wie z.B. die Legitimationswirkung von Genehmigungen wird daher verzichtet. Zu letzteren vgl. Kamphausen (Fn. 22), S. 7 ff.; Klopfer (Fn. 31), S. 13 ff. Zur Rechtsnachfolgeproblematik vgl. Gesetzentwurf der Landesregierung für ein fünftes Gesetz zur Änderung des Hessischen Abfallgesetzes (HAbfG) v. 17.8.1988, LT DS 12/2868, S. 28.

³⁹ OVG Saarlouis, B. v. 21.9.1983, DÖV 1984, 471; vgl. auch NRW OVG, B. v. 27.9.1985 - 4 B 1621/85 - n.v. (einschränkend: durch vorgehende Proben war bereits grds. bekannt, daß von dem Boden Gesundheitsgefahren ausgingen).

⁴⁰ VGH Mannheim, NVwZ 1986, 325; VG Karlsruhe, ZfW 1985, 55 (Heranziehung nur, wenn sich der Betroffene den objektiven Gefahr- oder Verursachungsverdacht in objektiv provozierender Weise zugezogen hat und deshalb zurechnen lassen muß); Schink, DVBl. 1986, 161, 166 (bei tatsächlich bereits erhärtetem Verdacht können sich Befugnisse der Behörden anhand der Regeln über die sogenannte Anscheinsgefahr ergeben); Bay VGH, NVwZ 1986, 942, 944 (Behörde hat nach pflichtgemäßem Ermessen zu entscheiden, ob Sie eine Maßnahme zur Störungsbeseitigung oder Sachverhaltsermittlung anordnet).

Verneinung⁴¹ der Frage. In diesen Fällen handelt es sich nicht nur um Gefahren-, sondern auch um Störererforschungseingriffe. Während die Grenze zwischen Gefahr und Gefahrenverdacht fließend ist, da nur graduell unterschiedliche Anforderungen an die Prognosesicherheit gestellt werden, muß die die Störereigenschaft begründende Verursachungsbeziehung⁴² nach den Polizeigesetzen feststehen. Störer ist, wer die Gefahr verursacht hat.⁴³ Jede weitergehende Heranziehung eines Verdachtsbetroffenen kann nicht auf allgemeines Polizeirecht gestützt werden, sondern bedarf einer gesetzlichen Grundlage.

b) Inhaltliche Beschränkung der polizeilichen Inanspruchnahme.

Die Inanspruchnahme aufgrund allgemeinen Polizeirechts muß sich nach Inhalt und Ausmaß auf die Abwehr von Störungen oder Gefahren für die öffentliche Sicherheit beschränken. Für die Altlastenflächen bedeutet dies, daß dem Verantwortlichen nur diejenigen Maßnahmen auferlegt werden dürfen, die für die Abwendung der Gefahrenlage geeignet und erforderlich sind.⁴⁴ Eine umfassende Sanierung im Sinne einer Rekultivierung und Wiederherstellung des ökologischen Gleichgewichts kann auf allgemeines Polizeirecht nicht gestützt werden.⁴⁵ Insoweit bedarf es weitergehender gesetzlicher Ermächtigungen.⁴⁶

⁴¹ Papier, Altlasten und polizeiliche Störerhaftung, DVBl. 1985, 873, 875.

⁴² So auch Hoffmann-Riem, "Anscheinsgefahr" und "Anscheinsverursachung" im Polizeirecht, in: Festschrift für G. Wacke zum 70. Geburtstag, 1972, 327, 336.

⁴³ Vgl. dazu Breuer (Fn. 1), S. 755.

⁴⁴ Vgl. Kunig (Fn. 24), S. 355; Ketteler, Umweltrecht, 1989, 193; Niemuth (Fn. 22), S. 294; Kothe (Fn. 22, S. 402; Kloepper (Fn. 31), S. 19; Breuer (Fn. 1), S. 755.

⁴⁵ Papier, DVBl. 1985, 874; ders., NVwZ 1986, 256 f.; Schink, DVBl. 1986, 166.

⁴⁶ Vgl. zum Bundesabfallgesetz Kunig (Fn. 24), S. 355; zu den umfassenden hessischen Regelungen siehe unten II 2 b cc.

c) Der Kreis der Verantwortlichen

Zur Altlastenbeseitigung können nur diejenigen herangezogen werden, die einen Beitrag zur Entstehung der Gefährdungslage geleistet haben und sich zudem in die polizeirechtlichen Kategorien der Verhaltens-⁴⁷ oder Zustandsstörer⁴⁸ einordnen lassen. Insoweit bestehen erhebliche rechtliche Unsicherheiten.

aa) Abfallerzeuger

Von besonderer wirtschaftlicher Bedeutung ist die Frage, ob Abfallerzeuger wie. z. B. große Chemiekonzerne zur Altlastenbeseitigung (mit)herangezogen werden können, da sie häufig wirtschaftlich potent sind und sich "die Last auf mehrere Schultern verteilen" läßt. Die Bestimmung der Anteile kann allerdings schwierig sein und zu erheblichen Auseinandersetzungen führen.⁴⁹

Während bei der Verunreinigung eigener Betriebsgrundstücke die Zustandsverantwortung des Abfallerzeugers im Vordergrund steht, ist bei der hier interessierenden Ablagerung von Abfällen auf Fremdgrundstücken eine polizeiliche Verantwortlichkeit des Abfallerzeugers nur über die Verhaltenshaftung begründbar. Dies setzt nach h. M. voraus, daß die Gefahr als *unmittelbar* durch die Abfallproduktion verursacht anzusehen sein muß.⁵⁰ Wie dieses Unmittelbarkeitskriterium zu verstehen ist⁵¹ und ob es im Fall des Abfallerzeugers als erfüllt anzusehen ist,⁵² ist umstritten. Rechtspolitisch erscheint es

⁴⁷ Vgl. § 4 Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes des Bundes und der Länder 1976/1975 (abgedr. in Heise-Riegel, ME, 2. Auflage 1978); § 6 bad.-württ. Polizeigesetz i.d.F. v. 16.1.1968 (GBI. S. 61); § 12 hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung v. 26.1.1972 (GVBl. S. 24).⁴⁸ Vgl. § 5 Musterentwurf (Fn. 47); § 7 bad.-württ. Polizeigesetz (Fn. 47); § 14 Hessisches SOG (Fn. 47).

⁴⁸ Vgl. § 5 Musterentwurf (Fn. 47); § 7 bad.-württ. Polizeigesetz (Fn. 47); § 14 Hessisches SOG (Fn. 47).

⁴⁹ Zu den Erfahrungen in den USA, siehe Teile B und C.

⁵⁰ Vgl. Kloepfer (Fn. 31), S. 15.

⁵¹ Vgl. z.B. Drews/Wacke/Vogel/Martens, Gefahrenabwehr, 8. Auflage 1986, S. 313 ff. m.w.N.; Jellinek, Gesetz, Gesetzesanwendung und Zweckmäßigkeitserwägungen, 1913, S. 310 ff.; Kirchhof, Grundfälle zum Polizeirecht, JuS 1975, 237, 239; OVG Hamburg, DÖV 1983, 1016 f.

⁵² Ablehnend "im allgemeinen" Papier, DVBl. 1985, 875; differenzierend Kloepfer (Fn. 31), S. 15 f.; vgl. auch Breuer (Fn. 1), S. 755.

wünschenswert, den Deponieeigentümer zu entlasten und entsprechend dem amerikanischen Vorbild die Abfallerzeuger eindeutig als Mitverantwortliche zu bezeichnen. Da vielfach weder der Deponieeigentümer noch die Abfallproduzenten die Gefährdungssituation vorausgesehen, aber gleichermaßen von ihr profitiert haben, erscheint es nicht unbillig, die nachfolgenden Lasten beiden Parteien gemeinsam aufzubürden.

bb) Abfallbeförderer

Das Erfordernis unmittelbarer Verursachung bereitet ebenfalls Schwierigkeiten bei der Bestimmung der Verhaltensverantwortlichkeit des Abfallbeförderers. Lagert er eigenständig auf der Deponie ab, so soll seine Verantwortlichkeit zu bejahen sein; handelt er hingegen auf Weisung des Abfallerzeugers und hält er die beförderungsrechtlichen Vorschriften ein, so überschreitet er die Gefahrenschwelle nicht.⁵³ Diese Wertung wird, wie häufig bei der Verwendung des Unmittelbarkeitskriteriums, nicht näher begründet. Eine eindeutige gesetzliche Regelung ist daher auch hier wünschenswert.

cc) Anlagenbetreiber

Der Betreiber einer Anlage kann sowohl unter dem Gesichtspunkt der Verhaltens- als auch dem der Zustandsverantwortlichkeit zur Gefahrenbeseitigung herangezogen werden. Hinsichtlich der Verhaltensverantwortlichkeit bestehen allerdings Unsicherheiten. Der Deponiebetreiber soll bei *erkennbar* gefährlichen Abfällen stets, bei ursprünglich *unerkenntbar* gefährlichen Abfällen nur dann als Verhaltensverantwortlicher in Betracht kommen, wenn er hierdurch eine spezifische Rechtspflicht verletzt hat bzw. wenn mit der Abfallablagerung erkennbar ein generelles Risiko verbunden war, wenn eine gesetzliche Risikoanweisung vorliegt oder wenn "gewichtige Gerechtigkeitserwägungen für eine polizeiliche Verhaltensverantwortlichkeit sprechen".⁵⁴ Ob diese Unterscheidung anhand des Kriteriums der Erkennbarkeit der Abfallgefährlichkeit mit der generell objektiven Ausrichtung des Polizeirechts an der Gefahrenbeseitigung ungeachtet subjektiver Voraussehbarkeit der Gefahrenlage in Einklang steht, erscheint zweifelhaft.⁵⁵ Jedenfalls bringt

⁵³ So Kloepfer (Fn. 31), S. 15.

⁵⁴ So Kloepfer (Fn. 31), S. 8 ff., 12.

⁵⁵ In eine ähnliche Richtung gehen Koch, Bodensanierung nach dem Verursacherprinzip, 1985, S. 15, 50 ff.; Papier, Altlasten und polizeirechtliche Störerhaftung, 1985, S. 32 ff.; zur Auseinandersetzung mit dieser Auffassung vgl. Spießhofer (Fn. 20), S. 184 ff.

der Rekurs auf "gewichtige Gerechtigkeitserwägungen" und "generelles Risiko" erhebliche Rechtsunsicherheit mit sich. Ist denn nicht mit jeder Abfallablagerung ein "generelles" Risiko verbunden?

Unproblematisch dürfte hingegen die Zustandsverantwortlichkeit sein. Als Inhaber der tatsächlichen Gewalt ist der Anlagenbetreiber für den Zustand des Grundstücks verantwortlich.⁵⁶ Für ihn greifen die in der Literatur erwogenen Einschränkungen der Zustandshaftung, die unter dem Stichwort "Opferposition" diskutiert werden, nicht.⁵⁷ Auch soll - im Gegensatz zur Verhaltenshaftung - der Einwand nicht gelten, die Gefährlichkeit der Abfälle sei bei deren Ablagerung nicht erkennbar gewesen.⁵⁸

dd) Grundstückseigentümer

Kraft seines privaten Eigentums unterliegt der Eigentümer eines kontaminierten Grundstücks oder einer gefährlichen Anlage der Zustandsverantwortlichkeit. Die Art und Weise des Grundstückserwerbs (durch Kauf, Schenkung oder öffentliche Versteigerung)⁵⁹ ist irrelevant. Diese Zustandsverantwortung führt zu der häufig als unbillig empfundenen Konsequenz, daß der Grundstückseigentümer allein aufgrund seiner Sachherrschaft zur Gefahrenabwehr oder zur Tragung der (gesamten) Kosten herangezogen werden kann, ohne die Kontamination mitverursacht oder gebilligt oder wenigstens bei Eigentumserwerb gekannt bzw. fahrlässig nicht gekannt zu haben. Als besondere Härte wird dies auch deshalb empfunden, weil die Haftung anderer Mitverursacher rechtlich unsicher und vielfach schwerer nachweisbar ist, so daß sich die Behörde in vielen Fällen (nur) an den Eigentümer hält.⁶⁰ Zudem hat der Grundstückseigentümer nach h. M. keine Möglichkeit, bei anderen Mitverursachern Regreß in Höhe von deren Beteiligungsquote zu nehmen.⁶¹ In der Literatur sind daher Auffassungen im Vordringen, die die Eigen-

⁵⁶ Vgl. § 5 Abs. 1 ME PolG.

⁵⁷ Dazu unten dd; Kloepfer (Fn. 31), S. 16 m.w.N.

⁵⁸ Kloepfer, a.a.O.; kritisch zu dieser unterschiedlichen Wertung bei verhaltens- und Zustandshaftung Spießhofer (Fn. 20), S. 185 f.

⁵⁹ Unter CERCLA kann dies von Bedeutung sein - dazu unten B I 1.

⁶⁰ Leisner, Altlastensanierung zu Lasten der Eigentümer?, Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts, 1990, S. 219 ff.

⁶¹ Dazu unten (d).

tümlerverantwortlichkeit vor allem unter Rückgriff auf das durch Art. 14 Grundgesetz vorgezeichnete Verhältnis von Privatnützigkeit und Sozialpflichtigkeit zu beschränken suchen.⁶² Die Sozialpflichtigkeit des Eigentümers, i. e. seine Verantwortlichkeit gegenüber der Allgemeinheit für eine Gefahrenlage, ist dort nicht mehr zur Rechtfertigen, wo er selbst in einer "Opferposition" ist, d. h. gleichsam zufällig, ohne jede Beziehung zur privatnützigen Verwendung seiner Sache, betroffen ist.⁶³ Als grobe Leitlinie kann festgehalten werden, daß der Grundstückseigentümer dann verantwortlich ist, wenn er zur Kontamination beigetragen oder sie ermöglicht hat.⁶⁴ War die Verunreinigung beim Erwerb des Grundstücks bereits vorhanden und auch erkennbar oder mußte zumindest damit gerechnet werden, weil das Grundstück zuvor industriell genutzt wurde, so hat der Erwerber ein gewisses Risiko übernommen, das es rechtfertigt, ihm Mitwirkungspflichten wie auch die Kostenlast in verhältnismäßigem Umfang⁶⁵ aufzuerlegen.⁶⁶

Die letztgenannte Einschränkung des "Kennens" oder "Kennen-Müssens" ist in Hessen mittlerweile eindeutig gesetzlich festgeschrieben worden.⁶⁷ Neben diese unmittelbare Exkulpation ist die mittelbare Entlastung des Grundstückseigentümers durch die eindeutige Festschreibung der Verantwortlichkeit des Abfallerzeugers getreten. Wie die amerikanischen Erfahrungen zeigen, hat vor allem letzteres die Verantwortlichkeit des Grundeigentümers in den Hintergrund treten lassen, während die Einrede der (sorgfältigen) Unkenntnis sich als problematisch und wenig erfolgreich erwiesen hat.⁶⁸

⁶² Vgl. Papier (Fn. 55), S. 47 ff.; Pietzcker, Polizeirechtliche Störerbestimmung nach Pflichtwidrigkeit und Risikosphäre, DBVl. 1984, 457, 462 f.; Friauf, Zur Problematik des Rechtsgrundes und der Grenzen der polizeilichen Zustandshaftung, in: Festschrift für G. Wacke zum 70. Geburtstag, 1972, S. 293, 299 ff.; Kirchhof (Fn. 51), S. 378 ff.; ders., Sicherungsauftrag und Handlungsvollmachten der Polizei, DÖV 1976, 449, 457; Breuer (Fn. 1), S. 756; BayVGH Beschl. v. 13.5.1986, DVBl. 1986, 1283, 1285.

⁶³ Vgl. Kloepfer (Fn. 31), S. 17; Kirchhof (Fn. 62); Papier (Fn. 62).

⁶⁴ Vgl. Kloepfer (Fn. 31), S. 17: wenn der Eigentümer das Gelände zum Betreiben einer Deponie verpachtet oder vermietet hat; vgl. auch Bay VGH (Fn. 62), der als Zurechnungskriterium auch die ungenügende Absicherung gegen Ablagerungen Dritter heranzieht; ähnlich Pietzcker (Fn. 62), S. 462 f.

⁶⁵ Vgl. Bay VGH (Fn. 62).

⁶⁶ Vgl. Papier (Fn. 55), S. 48, 51; Koch, Bodensanierung nach dem Verursacherprinzip, 1985, S. 48.

⁶⁷ § 21 Abs. 1 Ziff. 5 Hessisches Abfallwirtschafts- und Altlastengesetz in der Fassung vom 26.2.1991, GVBl. I S. 106, zuletzt geändert durch § 15 HSondAbfgG vom 26.6.1991 GVBl. I, S. 218.

⁶⁸ Dazu eingehend unten B II.

d) Behördliches Auswahlermessen und Ausgleich unter mehreren Störern

Vielfach sind bei Altlasten mehrere Verantwortliche auszumachen. Es steht dann im Ermessen der Behörde, ob sie nur einzelne oder mehrere Verantwortliche gemeinsam in Anspruch nimmt und welche Personen sie auswählt. Nicht selten halten sich die Behörden nur an einen Verantwortlichen, von dem sie nach geltendem Polizeirecht grundsätzlich die gesamte Gefahrenbeseitigung bzw. Kostentragung verlangen können.⁶⁹ Seinen Grund, aber auch seine Grenzen findet dieses Ermessen darin, daß das Ziel des polizeilichen Einschreitens eine möglichst schnelle und effiziente Gefahrenbekämpfung ist.⁷⁰ Dabei spielt die Gefahrennähe des Verantwortlichen sowie seine technische wie auch finanzielle Fähigkeit zur Gefahrenbeseitigung eine wichtige Rolle.⁷¹ Weitere, jedoch sekundäre Kriterien bei der Störerauswahl sind die der Gewichtung der Verursachungsbeiträge sowie der angemessenen, gleichheitsorientierten Lastenverteilung.⁷² Beschließt die Behörde, "gerecht" zu sein und die Verantwortung auf mehrere Störer zu verteilen, so sieht sie sich der Schwierigkeit gegenüber, die jeweiligen Verursachungsbeiträge zu gewichten und entsprechende Quoten auszuwerfen. Soll sie nun das Ausmaß einer Beteiligung an der Menge der abgelagerten Stoffe, der Gefährlichkeit der Substanzen oder einer Kombination von beiden Kriterien bemessen? Wie sollen die Beiträge derjenigen aufgeteilt werden, die nicht mehr herangezogen werden können? Die Behörde muß damit rechnen, daß sie angesichts dieser Unsicherheiten in einen Rechtsstreit verwickelt wird - kein Anreiz also für sie, sich ohne zwingende Notwendigkeit auf den Pfad der Lastenaufteilung zu begeben.

Beschränkt sich aber die Behörde (zulässigerweise) auf einen potenten (Mit-)Verursacher, so stellt sich die Frage nach einem gerechten internen Ausgleich in aller Schärfe. Die h. M. lehnt indessen einen Ausgleichsanspruch des polizeilich herangezogenen Störers gegen die Mitverantwortlichen ab. Das öffentliche Recht enthalte bislang

⁶⁹ Vgl. Kloepfer (Fn. 31), S. 18 m.w.N.

⁷⁰ OVG Münster DBVI. 1971, 828 f.; DVBl. 1973, 924, 928; Papier NVwZ 1986, 256, 262.

⁷¹ Vgl. Papier, NVwZ 1986, 256, 262.

⁷² OVG Münster, NVwZ 1985, 355 f.: "wesentliche Ursache".

keine umfassende Norm eines allgemeinen internen Störerlastenausgleichs,⁷³ und eine entsprechende Anwendung der zivilrechtlichen Rückgriffsmöglichkeiten der Geschäftsführung ohne Auftrag oder der Gesamtschuld (§§ 426, 254 BGB) komme nicht in Betracht.⁷⁴

Trotz der angesprochenen praktischen Schwierigkeiten bei der Quotenbemessung erscheint die Einführung eines Ausgleichsanspruchs bei den komplexen Beteiligungsverhältnissen der Altlasten dringend geboten,⁷⁵ sofern man nicht einen grundlegend anderen Ansatz wählt. Das Raster des auf einfache Gefahrenlagen zugeschnittenen Polizeirechts ist hier zu grob.

2. Spezielle Altlastenregelungen

a) Fondslösungen

Auf Bundesebene sind die Bemühungen um die Einrichtung eines Altlastenfinanzierungsfonds nach dem Vorbild des amerikanischen Superfund vorläufig gescheitert.⁷⁶ Einzelne Länder haben seither unterschiedliche Fondsmodelle eingeführt. Das Land *Baden-Württemberg* hat einen Fonds geschaffen, der zu 75 % von den Gemeinden und zu 25 % vom Land finanziert wird. Aus dem vom "Wasserpfeffern" gespeisten Ökologieprogramm des Landes werden zudem jährlich DM 15 Mio. beigesteuert. Dieser Fonds ist für die Jahre 1989/1990 mit DM 215 Mio. ausgestattet worden. Der Kreis der Finanzierungsberechtigten ist allerdings auf öffentliche Körperschaften

⁷³ So BGH DÖV 1981, 843 f.; § 22 Abs. 2 S. 2 iVm. § 22 Abs. 1 S. 2 WHG gibt (ab 1.3.1960) einen Ausgleichsanspruch zwischen wasserrechtlich Verantwortlichen als Gesamtschuldnern, ist allerdings als Spezialnorm nicht für eine analoge Anwendung auf andere "öffentlich-rechtliche" Sachverhalte geeignet.

⁷⁴ BGH DÖV 1981, 843 f.; Papier (Fn. 55), S. 73 f.; offen gelassen von VGH Kassel, NJW 1984, 1197, 1199; kritisch Kloepfer (Fn. 31), S. 18.

⁷⁵ Vgl. nunmehr § 21 Abs. 1 HAbfAG (Fn. 67).

⁷⁶ Vgl. Brandt, Altlasten, 1988, S. 149 - 157; Breuer (Fn. 1), S. 757.

beschränkt.⁷⁷

Rheinland-Pfalz hat ein "Kooperationsmodell" entwickelt.⁷⁸ Das Land Rheinland-Pfalz, der Landkreistag, der Städtetag und die Industrie- und Handelskammern dieses Landes sowie die Landesvereinigung Rheinland-Pfälzischer Unternehmerverbände haben am 3. November 1986 einen "Grundvertrag" geschlossen. Dieser sieht vor, daß der Aufgabenbereich der bereits bestehenden "Gesellschaft zur Beseitigung von Sonderabfällen in Rheinland-Pfalz GmbH" (GBS) um den zusätzlichen Gesellschaftszweck "Sanierung von Ablagerungsstätten von Sonderabfällen in Rheinland-Pfalz" erweitert wird. Die bei dieser Gesellschaft eingerichtete Sanierungskommission entscheidet über die Sanierungsprioritäten, den Sanierungsablauf und die Finanzierung. Die benötigten Finanzmittel werden aus Beiträgen der Verantwortlichen, freiwilligen Zuwendungen Dritter, Zuschüssen des Landes sowie einem Zuschlag auf die Entsorgungspreise für die Sonderabfallbeseitigung aufgebracht. Diejenigen Verantwortlichen, die Zahlungen in den Fonds geleistet haben, sollen bei der Sanierung des Objekts, für welches die Zahlungen bestimmt sind, zu keiner weiteren Zahlung herangezogen werden. Fraglich ist jedoch, ob und inwieweit dies als unzulässiger "Freikauf" von polizeilicher Verantwortlichkeit anzusehen ist.⁷⁹ Einer der Vorteile dieser Lösung ist jedenfalls, daß die Abfallerzeuger - wenngleich die gegenwärtigen und nicht die früheren - an der Finanzierung beteiligt werden.⁸⁰ Das vierjährige Finanzierungsprogramm ist auf ein Volumen von höchstens 50 Mio. begrenzt.

Nordrhein-Westfalen hat ein Lizenzierungsmodell eingeführt, dessen wesentliche Elemente sich wie folgt skizzieren lassen:

- Die Abfallbeseitigung, die nicht von den Gemeinden durchgeführt wird, ist an eine Lizenz gebunden.

⁷⁷ Vgl. Veröffentlichung "Altlasten" des Ministeriums für Umwelt Baden-Württemberg, Juli 1989, sowie die Förderungsrichtlinien im Gemeinsamen Amtsblatt des Landes Baden-Württemberg 1988, S. 115 ff.; Sander, Zu Fondsüberlegungen im Umweltrecht, in: Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 1988, S. 281, 289.

⁷⁸ Vgl. Brandt (Fn. 76), S. 132 - 141; Breuer (Fn. 1), S. 757 f.; Kothe (Fn. 22), S. 402.

⁷⁹ Dazu Brandt (Fn. 76), S. 135 - 141.

⁸⁰ Vgl. Brandt (Fn. 76), S. 135; Kloepfer (Fn. 31), S. 15 f.; zu weiteren Vorzügen Breuer (Fn. 1), S. 757 f.

- Für die Erteilung der Lizenz wird eine Gebühr erhoben.
- Die Lizenzgebühr soll teilweise dafür verwendet werden, Sanierungen in jenen Fällen zu finanzieren, in denen die Verantwortlichen unerreichbar oder nicht in der Lage sind, die Kosten zu tragen.⁸¹

Der Vorzug dieses Modells ist, daß gegenwärtige Abfallerzeuger zur Sanierung der Altlasten beitragen. Allerdings ist es in abgabenrechtlicher Hinsicht, insbesondere auch im Hinblick auf die Regelungen des EWG-Vertrages, nicht unproblematisch.⁸²

Neben den spezifisch auf die Altlastensanierung zugeschnittenen Fonds gibt es noch eine Reihe weiterer Sondervermögen oder Finanzierungsquellen, aus denen die Beseitigung von Umweltbeeinträchtigungen gespeist werden können. Dazu gehört der Naturschutzfonds Baden-Württemberg, eine bei dem Umweltministerium Baden-Württemberg eingerichtete rechtsfähige Stiftung des öffentlichen Rechts. Außer den Erträgen des Stiftungsvermögens und den Zuwendungen Dritter fließen in den Naturschutzfonds Erträge von öffentlichen Lotterien und Ausspielungen, Ausstellungen, Veranstaltungen oder von Sammlungen sowie die Ausgleichsabgabe nach dem Bundes- und Landesnaturschutzgesetz.⁸³

Im weiteren Sinne sind den Fondslösungen auch die Zweckbindungen der Abwasserabgabe nach dem Abwasserabgabengesetz,⁸⁴ die Darlehensgewährung für Umweltschutzzwecke nach dem European Recovery Program ERP -, sowie die für Haftpflichtfälle gebildeten Fonds zuzurechnen.⁸⁵

⁸¹ Vgl. Brandt (Fn. 76), S. 142 ff.; Breuer (Fn. 1), S. 760 f.

⁸² Dazu Breuer (Fn. 1), S. 759, 761.

⁸³ Sander (Fn. 77), S. 286.

⁸⁴ Gesetz über Abgaben für das Einleiten von Abwasser in Gewässer (AbwAG) v. 13.9.1976 (BGBl. I S. 2721, ber. S. 3007); vgl. Sander (Fn. 77) S. 293 f.

⁸⁵ Sander (Fn. 77) S. 299 ff.

b) Altlastengesetze

aa) Baden-Württemberg

Das am 8. Januar 1990 in Kraft getretene Gesetz über die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen und die Behandlung von Altlasten in Baden-Württemberg⁸⁶ (LAbfG) enthält in den §§ 22 bis 27 eine, wenn auch nur bruchstückhafte Regelung der Altlastenproblematik. Das Gesetz definiert die Begriffe "altlastverdächtige Flächen"⁸⁷ und "Altablagerungen",⁸⁸ regelt die Ermittlung und dateimäßige Erfassung altlastverdächtiger Flächen⁸⁹ und ermächtigt die Wasserbehörde die für die Erkundung⁹⁰ sowie für die Sanierung und Überwachung⁹¹ einer Altlast erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen. Die Wasserbehörde kann darüber hinaus, unterstützt durch eine Bewertungskommission,⁹² die Erstellung eines Sanierungsplanes verlangen, der Sicherungs- und Dekontaminationsmaßnahmen wie auch Rekultivierungsmaßnahmen enthalten soll.⁹³

Das baden-württembergische Abfall-Gesetz spricht somit nur einen der vier "neuralgischen Punkte" des allgemeinen Polizeirechts an - es bringt eine wesentliche Erweiterung des Umfangs behördlicher Inanspruchnahme auf Rekultivierungsmaßnahmen.⁹⁴ Auch das Gesetz zum Schutz des Bodens (Bodenschutzgesetz) vom 24.6.1991 (GBl. S. 434), das nur subsidiär Anwendung findet, beschränkt sich auf eine nähere Regelung der Maßnahmen, insbesondere zur Gefahrerforschung und Rekultivierung (§§ 8, 9). Im Hinblick auf die Verpflichteten, die Störer-Auswahl sowie den Ausgleich unter mehreren Störern bringt es keine Fortschritte gegenüber dem allgemeinen Polizeirecht.

⁸⁶ Landesabfallgesetz, Gbl. BW 1990, S. 1.

⁸⁷ § 22 Abs. 1 LAbfG.

⁸⁸ § 22 Abs. 2 LAbfG.

⁸⁹ § 23 LAbfG.

⁹⁰ § 24 LAbfG.

⁹¹ § 25 LAbfG.

⁹² § 26 LAbfG.

⁹³ § 27 LAbfG.

⁹⁴ Siehe oben 1.) b).

bb) Bayern

Das bayerische Abfallgesetz⁹⁵ regelt einen Teilaspekt der Altlastenproblematik, die Verantwortlichkeit für Abfallentsorgungsanlagen, die vor dem Inkrafttreten des BAbfG stillgelegt worden sind. Es erlegt dem ehemaligen Betreiber der stillgelegten Anlage und subsidiär dem Grundstückseigentümer Sicherungs- und Rekultivierungspflichten auf.⁹⁶ Damit ist zumindest für die Ausübung des Auswahlermessens eine gesetzliche Richtlinie gegeben. Da diese Vorschrift lediglich die bereits von der Rechtsprechung entwickelte Regel "Verhaltensstörer vor Zustandsstörer" aufgreift und spezifiziert, dürften keine Schwierigkeiten hinsichtlich der Rückwirkungsfrage auftreten.⁹⁷

cc) Die grundlegenden Neuerungen der hessischen Lösung

Das Land Hessen hat neben einer Neufassung des hessischen Wassergesetzes (HWG) vom 22. Januar 1990, die detaillierte Regelungen über die Erforschung, Sanierung und Kostentragung bei Gewässerverunreinigungen einführt,⁹⁸ ein Abfallwirtschafts- und Altlastengesetz (HAbfAG) in der Fassung vom 26. Februar 1991⁹⁹ erlassen, das jeden der oben erörterten problematischen Punkte des Polizeirechts anspricht und eine umfassende Lösung der Altlastenfrage versucht. Das Gesetz regelt eingehend die einzelnen Verfahrensschritte für eine Altlastensanierung, angefangen von der Untersuchung und Erfassung altlastenverdächtiger Flächen bis hin zur Altlastenfeststellung und -sanierung bei einem möglichen Wertausgleich.¹⁰⁰ Die weitere Untersuchung des hessischen Altlastengesetzes wird sich auf diejenigen Fragestellungen konzentrieren, die unter allgemeinem Polizeirecht als problematisch angesehen wurden.

⁹⁵ Gesetz zur Vermeidung, Verwertung und sonstigen Entsorgung von Abfällen in Bayern (Bayerisches Abfallwirtschaftsgesetz - BayAbfG) vom 28.6.1990 (GVBl. S. 213, ber. S. 231).

⁹⁶ Art. 19 BayAbfG.

⁹⁷ Vgl. Papier (Fn. 55), S. 7 f.; eine andere Frage ist, ob diese Vorschrift den Kreis der Verantwortlichen abschließend festlegt, d.h. die Verhaltens- und Zustandsverantwortlichkeit anderer ausschließt.

⁹⁸ §§ 74 - 77 HWG, GVBl. I S. 114, geänd. durch § 112 Nr. 4 HSOG vom 26.6.1990, GVBl. I S. 197, 534.

⁹⁹ GVBl. I. S. 106, geänd. durch § 15 HSondAbfG vom 26.6.1991, GVBl. I S. 218.

¹⁰⁰ §§ 16 bis 25 HAbfAG.

(1) Gefahrenerforschungseingriffe

Das HABfAG unterscheidet zwischen altlastenverdächtigen Flächen und Altlasten.¹⁰¹ Als altlastenverdächtige Flächen werden Altablagerungen oder Altstandorte bezeichnet, wenn ein *hinreichender Verdacht* besteht, daß von ihnen Auswirkungen ausgehen, die das Wohl der Allgemeinheit wesentlich beeinträchtigen oder künftig beeinträchtigen werden. Zu einer Altlast werden die Flächen erst, wenn die Behörde ihren Verdacht aufgrund einer Erstuntersuchung bestätigt sieht und das Vorliegen einer Altlast positiv feststellt.¹⁰² Die Untersuchungsanordnungen hinsichtlich Art, Umfang und Ausmaß der Gefährdung, die von der altlastenverdächtigen Fläche ausgeht, erfolgen auf Kosten des nach § 21 Abs. 1 HABfAG Verantwortlichen.¹⁰³ Damit ist erstmals eindeutig geregelt worden, daß bei behördlichen Untersuchungsanordnungen zur Verifizierung eines Gefahrenverdachts der Betroffene die Kosten der Maßnahme zu tragen hat, wenn sich der Verdacht einer Altlast bestätigt.¹⁰⁴ Ist ein Verantwortlicher i.S.v. § 21 Abs. 1 HABfAG nicht oder nicht rechtzeitig greifbar, übernimmt die Hessische Industriemüll GmbH (HIM) als Altlastengesellschaft nach § 22 HABfAG die Erstuntersuchung im Rahmen einer zwischen Land, Kommunen und Industrie geschlossenen Vereinbarung.¹⁰⁵

(2) Umfang behördlicher Inanspruchnahme

Im Gegensatz zum Polizeirecht, das die behördlichen Handlungsmöglichkeiten auf die reine Gefahrenabwehr beschränkt, ermächtigt das Hessische Abfallgesetz nicht nur zur Anordnung von Sicherungs- und Dekontaminationsmaßnahmen,¹⁰⁶ sondern auch zu

¹⁰¹ § 16 HABfAG.

¹⁰² §§ 16 Abs. 3, 17 Abs. 2, 18 HABfAG. Dabei werden die Empfehlungen einer Bewertungskommission berücksichtigt - vgl. Bewertungskommissions-VO v. 29.1.1990, GVBl. I S 35; zur Altlastendefinition vgl. auch Paetow, Das Abfallrecht als Grundlage der Altlastensanierung, NVwZ 1990, 510 f.

¹⁰³ § 17 Abs. 2 HABfAG.

¹⁰⁴ Vgl. Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Fünftes Gesetz zur Änderung des Hessischen Abfallgesetzes (HABfAG), LT. DS. 12/2868 v. 17.8.1988, S. 25; im Gesetzestext kommt diese Einschränkung nicht eindeutig zum Ausdruck; Hess VGH B. v. 11.10.1990, DB 1991, 90 f.

¹⁰⁵ "Kooperationsmodell" vom 13.11.1989; siehe auch oben a) zum rheinland-pfälzischen Kooperationsmodell.

¹⁰⁶ § 20 Abs. 1 S. 3 Ziff. 1 HABfAG.

Rekultivierungsmaßnahmen.¹⁰⁷ Eine umfassende Sanierung ist damit - ebenso wie in Baden-Württemberg und Bayern - gewährleistet.

(3) Der Kreis der Verantwortlichen

§ 21 Abs. 1 HAbfAG listet in den Ziffern 1 bis 6 diejenigen Personen auf, die für eine Sanierung verantwortlich gemacht werden können. Die hessische Altlastenregelung beseitigt damit einige der im allgemeinen Polizeirecht, insbesondere bei der Verhaftung und bei der Einschränkung der Zustandshaftung, bestehenden Unsicherheiten, völlige Rechtssicherheit schafft sie indessen nicht.

Im Hinblick auf die polizeirechtliche Kategorie des *Handlungsstörers* hat das Hessische Abfallgesetz in § 21 Abs. 1 Ziff. 1 bis 4 Klarstellungen gebracht. Verantwortlich sind danach:

- Inhaber sowie ehemalige Inhaber oder deren Rechtsnachfolger von Anlagen auf Altlasten i.S.v. § 16 Abs. 3 HAbfAG, soweit die Verunreinigungen durch diese Anlagen verursacht worden sind (§ 21 Abs. 1 Ziff. 1);
- der Ablagerer, der Abfallerzeuger oder deren Rechtsnachfolger bei Flächen nach § 16 Abs. 2 Nr. 1 (§ 21 Abs. 1 Ziff. 2);
- sonstige Verursacher der Verunreinigungen, wenn von ihnen wesentliche Beeinträchtigungen des Wohls der Allgemeinheit ausgehen (§ 21 Abs. 1 Ziff. 3);
- sonstige Personen, die aufgrund anderer Rechtsvorschriften eine Verantwortung für die Verunreinigungen oder hiervon ausgehende Beeinträchtigungen des Wohls der Allgemeinheit trifft (§ 21 Abs. 1 Ziff. 4).

Die ersten beiden Kategorien sind ein wesentlicher Fortschritt in Richtung Rechtssicherheit. Die gesetzliche Verankerung der Verantwortung des Ablagerers und insbesondere des Abfallerzeugers kann, wie die amerikanischen Erfahrungen zeigen werden, das Gesamtgefüge der Altlastenproblematik erheblich verändern. Die folgenden beiden Kategorien müssen als Auffangklauseln verstanden werden, die zu neuen Fragen und Diskus-

¹⁰⁷ § 20 Abs. 1 S. 3 Ziff. 2 HAbfAG.

sionen Anlaß geben werden. Insbesondere wird bei Ziff. 3 ("sonstige Verursacher") der alte polizeirechtliche Streit um die Verursachungstheorien eine Neuauflage erfahren. Wegen dieser Generalklausel ist allerdings davon auszugehen, daß die Verantwortlichkeitsregelungen des Hessischen Abfallgesetzes abschließend gedacht sind.¹⁰⁸ Im Hinblick auf die Verantwortlichkeit des "Zustandsstörers" greifen § 21 Abs. 1 Ziffern 5 und 6 HABfAG die von der polizeirechtlichen Literatur vorgeschlagenen Einschränkungen, wenn auch in modifizierter Form, auf:

- Nach § 21 Abs. 1 Ziff. 5 HABfAG ist der Grundstückseigentümer zwar grundsätzlich zur Sanierung verpflichtet; er ist jedoch von der Haftung befreit, wenn er eine bestehende Verunreinigung beim Erwerb weder kannte noch kennen mußte. Dies gilt nach § 21 Abs. 1 Ziff. 5 S. 2 jedoch nicht für den Erwerb sanierter Flächen. Wann ein Grundstückseigentümer die Verunreinigung "kennen mußte", läßt das Gesetz offen. Diese Frage nach dem Sorgfaltsmaßstab wird entsprechend der Entwicklung in den USA gerichtlich im Einzelfall ausgetragen werden müssen.
- Nach § 21 Abs. 1 Ziff. 6 kann die Behörde auch den ehemaligen Grundstückseigentümer zur Sanierung heranziehen; jedoch entfällt auch hier die Haftung, wenn ihm die Verunreinigung während der Zeit des Eigentums oder des Besitzes nicht bekannt wurde.

Eine wesentliche Einschränkung der Haftung aller Sanierungsverantwortlichen enthält § 21 Abs. 2 HABfAG. Danach entfällt die Haftung, wenn der Verantwortliche im Zeitpunkt des Entstehens der Verunreinigung darauf vertraut hat, daß eine Beeinträchtigung der Umwelt nicht entstehen könne, und wenn dieses Vertrauen unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls schutzwürdig ist. In diesem Fall tritt die Altlastensanierungsgesellschaft ein,¹⁰⁹ die insoweit eine Funktion des amerikanischen Superfund erfüllt.

Das Kriterium der Absehbarkeit der Gefahr zum Zeitpunkt des Entstehens der Verunreinigung greift den zum allgemeinen Polizeirecht entwickelten Grundgedanken *Papiers* auf, der für die Beurteilung der Gefährlichkeit einer Handlung auf den Erkenntnisstand

¹⁰⁸ Vgl. Gesetzentwurf der Landesregierung (Fn. 104).

¹⁰⁹ Vgl. § 22 HABfAG; weitere Fälle des subsidiären Eintretens der Altlastensanierungsgesellschaft sind das Nichtvorhandensein eines Sanierungsverantwortlichen oder seine nicht rechtzeitig mögliche Inanspruchnahme.

zum Zeitpunkt der Handlung und nicht auf den zum Zeitpunkt des Eintritts des Handlungserfolgs abstellt.¹¹⁰ Während dieser Ansatz im allgemeinen Polizeirecht wegen dessen Erfolgsorientiertheit kritisch zu beurteilen ist,¹¹¹ steht einer spezialgesetzlichen Einführung eines derartigen schuldorientierten Gesichtspunktes nichts im Wege.

Anlaß zu gerichtlichen Auseinandersetzungen wird der hier nicht näher zu erörternde zweite Teil der Voraussetzungen für die Haftungsfreistellung, die Schutzwürdigkeit des Vertrauens nach Maßgabe der Umstände des Einzelfalls, geben. Da dieser Einwand allen Sanierungsverantwortlichen, also auch den Abfallproduzenten, zur Verfügung steht, ist der Rechtsstreit in der Mehrzahl der Altlastenfälle vorprogrammiert.

(4) Behördliches Auswahlermessen und Ausgleich unter mehreren Störern

Nach § 21 Abs. 1 S. 2 HAbfAG hat die Behörde die Auswahl unter mehreren Sanierungsverantwortlichen nach *pflichtgemäßem Ermessen* zu treffen. Es gelten insoweit die auch im allgemeinen Polizeirecht anzuwendenden Grundsätze.

Eine Neuerung gegenüber dem Polizeirecht bringt indessen § 21 Abs. 1 S. 3 HAbfAG. Danach kann ein von der Behörde in Anspruch genommener Sanierungsverantwortlicher von anderen Mitverantwortlichen *Ausgleich* verlangen, wobei die Verpflichtung zum Kostenersatz untereinander ähnlich §§ 426, 254 BGB davon abhängt, inwieweit der Schaden überwiegend von dem einen oder anderen verursacht worden ist (§ 21 Abs. 1 S. 4 HAbfAG). Keine Aussage macht das Gesetz zu der Frage, wo dieser Ausgleichsanspruch ggf. eingeklagt werden muß. Ob es sinnvoll ist, ihn aus dem ansonsten öffentlich-rechtlichen Geflecht herauszunehmen und den Zivilgerichten zuzuweisen,¹¹² erscheint zweifelhaft, weil damit in vielen Fällen sich sowohl das Verwaltungsgericht (im Rahmen der behördlichen Heranziehung eines Verantwortlichen) als auch das Zivilgericht (beim Ausgleichsanspruch des Störers gegen Mitverantwortliche) mit denselben häufig komplizierten technischen, chemischen und biologischen Details befassen muß. Eine Aufspaltung des Rechtsweges würde nicht nur zu einer Duplizierung des Aufwandes und damit zu einer erheblichen Kostensteigerung führen, sie würde auch die Gefahr sich inhaltlich widersprechender Entscheidungen mit sich bringen. Im übrigen wäre, wenn

¹¹⁰ Papier (Fn. 55), S. 35 ff.

¹¹¹ Vgl. Spießhofer (Fn. 20), S. 186 f.

¹¹² So Knopp, "Altlasten"-Regelungen im hessischen Abfallrecht, DÖV 1990, 683, 686.

beide Verfahren bei den Verwaltungsgerichten geführt würden, eine Zusammenlegung zumindest hinsichtlich der Beweisaufnahme in Betracht zu ziehen. Der behördlich in Anspruch Genommene könnte die anderen Mitverantwortlichen durch Streitverkündung,¹¹³ Beiladung oder Klageerhebung zum Gespräch am runden Tisch veranlassen mit der Option eines Vergleichs zwischen der Behörde und allen Sanierungsverantwortlichen, wie dies in den USA mittlerweile üblich geworden ist, um die außerordentlich hohen Kosten einer vollständigen gerichtlichen Auseinandersetzung zu vermeiden. Der Gesetzgeber sollte daher möglichst schnell reagieren und den gesamten Komplex den Verwaltungsgerichten zuweisen.

III. Zusammenfassung

Die Altlastenproblematik ist auf Bundesebene nicht umfassend geregelt; sie ist vielmehr weitgehend den Ländern überlassen. In den meisten Bundesländern unterfallen Altlasten ganz oder zumindest teilweise den allgemeinen Polizeigesetzen, die für die komplexen Fragestellungen der Altlastenfälle kein adäquates Instrumentarium zur Verfügung stellen. Rechtsunsicherheit, Inadäquanz und Ungerechtigkeiten bestehen insbesondere hinsichtlich der Behandlung der Gefahrenerforschungseingriffe, der möglichen Reichweite polizeilicher Inanspruchnahme, der Verantwortlichkeitszuweisung sowie der Lastenverteilung unter mehreren Verantwortlichen. Die verschiedenen Fondsmodelle sind Ansätze zu einer gerechteren Lastenverteilung. Eine umfassende Lösung der Altlastenproblematik wird durch sie allerdings nicht erreicht. Das Hessische Abfall- und Altlastengesetz behandelt als erstes Landesgesetz die Altlastenproblematik in umfassender Weise. Es bietet Lösungssätze für die unter dem Polizeirecht problematischen Punkte. Allerdings werfen diese Regelungen aufgrund der Einführung neuer unbestimmter Begriffe selbst wieder Fragen auf, die durch Rechtsprechung und Gesetzgeber beantwortet werden müssen. Die Auswirkungen einzelner Regelungen können derzeit noch gar nicht vollständig abgesehen werden. Insoweit kann jedoch der Blick auf die amerikanische Rechtsentwicklung einen Vorgeschmack geben.

¹¹³ Ob eine Streitverkündung im Verwaltungsprozeß zulässig ist, ist str.; vgl. Kopp VwGO 8. Aufl. 1989 § 64 Rdnr. 2 m.w.N.

B. Die Erfahrungen mit der amerikanischen *Superfund*-Gesetzgebung

Der 1980 verabschiedete *Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act (CERCLA)*¹¹⁴ in der 1986 durch *SARA*¹¹⁵ ergänzten Form hat (ebenso wie in Hessen)¹¹⁶ mit rückwirkender Kraft¹¹⁷ Haftungsregelungen für die Altlastensanierung geschaffen, die sich in wesentlichen Punkten mit der hessischen Lösung decken. CERCLA hat allerdings gegenüber dem Hessischen Abfallgesetz insofern einen begrenzteren Anwendungsbereich, als nicht jede Kontamination erfaßt wird, sondern nur die Gefährdung durch bestimmte gefährliche Substanzen, insbesondere unter Ausschluß von Öl- und Asbestprodukten.¹¹⁸

I. Problemschwerpunkte

1. Sanierungsverantwortliche

§ 107 (a) CERCLA benennt vier Gruppen von Sanierungsverantwortlichen:

a) Gegenwärtige Eigentümer und Betreiber

Unter diese Kategorie fallen häufig Konkursmassen und deren Verwalter,¹¹⁹ abwesende Grundstückseigentümer/-verpächter, wenn der Pächter die Anlage betreibt,¹²⁰ aus einer Hypothek vollstreckende Banken¹²¹ sowie Wohltätigkeitsorganisationen, die das konta-

¹¹⁴ 42 U.S.C. §§ 9601-9675 (1982).

¹¹⁵ Superfund Amendments and Reauthorization Act (SARA), Pub. L. No. 99-499, 100 Stat. 1613 (1986).

¹¹⁶ Zur Rückwirkungsproblematik beim HABfAG vgl. Knopp (Fn. 112), S. 687 ff.

¹¹⁷ Vgl. zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit Jones/Mc Sarrow, ... But were afraid to ask: Superfund Case Law, 1981 - 1989, in: 19 Env'tl. L. Rep. 10430 ff; die Rückwirkung umfaßt sowohl vor 1980 begangene schädigende Handlungen als auch vor 1980 getroffene Maßnahmen der Schadensbeseitigung.

¹¹⁸ Vgl. CERCLA Sec. 101 (14), 42 U.S.C. 9601 (14); vgl. auch Equitable Life Assurance Society of the U.S. v. Greyhound Corp. 31 ERC 1080.

¹¹⁹ Vgl. In re Sterling Steel Treating, Inc., 94 B.R. 924, 928 (Bkrcty. E.D. Mich. 1989).

¹²⁰ Vgl. U.S. v. Argent, 14 Env'tl. L. Rep. (Env'tl. L. Inst.) 20616 (1984).

¹²¹ U.S. v. Maryland Bank & Trust Co. 632 F. Supp. 573, 577-578 (D. Md. 1986).

minierte Grundstück durch eine Schenkung erhalten haben.¹²² Gegenwärtige Eigentümer oder Betreiber sind verantwortlich, unabhängig davon, ob sie zum Zeitpunkt der Ablagerung Eigentümer oder Betreiber waren oder ob sie zur Kontamination beigetragen haben.¹²³ Dies deckt sich mit der hessischen Regelung.

b) Ehemalige Grundstückseigentümer oder Betreiber

§ 107 (a) (2) CERCLA begründet die Verantwortlichkeit derjenigen, die zum Zeitpunkt der Ablagerung der gefährlichen Substanzen Eigentümer oder Betreiber der Anlage waren.¹²⁴ Ähnlich der hessischen Regelung¹²⁵ soll dieser Haftungstatbestand nicht greifen, wenn der Grundstückseigentümer die Anlage nach der Ablagerung erworben hat, von der Ablagerung nichts gewußt und erfahren hat, selbst nichts abgelagert hat und das Grundstück "unschuldig" an den gegenwärtigen Eigentümer weiterveräußert hat.¹²⁶

Im Rahmen der ersten beiden Haftungskategorien konzentrierte sich der Streit auf die Frage, ob eine Person eine so weitgehende Kontrolle über die Anlage ausgeübt hat, daß es gerechtfertigt ist, sie als "Eigentümer" oder "Betreiber" anzusehen. Diese Frage kann bei der hessischen Altlastenregelung im Rahmen der näheren Bestimmung des "Inhabers" der Anlage¹²⁷ eine erhebliche Bedeutung gewinnen.

Amerikanische Gerichte haben entschieden, daß Angestellte einer GmbH oder Aktiengesellschaft, die Kontrolle über die betriebliche Abfallbeseitigung ausüben, neben der Gesellschaft persönlich als "Betreiber" haftbar gemacht werden können.¹²⁸ Mutter-

¹²² Vgl. Wall Street Journal, Oct. 27, 1989, at B1.

¹²³ U.S. v. Tyson, 17 Env'tl. L. Rep. (Env'tl. L. Inst.) 20527, 20531 (E.D. Pa. 1986); State of N.Y. v. Shore Realty Corp., 759 F. 2d 1032, 1043-1045 (2d Cir. 1985), aff'd, 861 F.2d 155 (7th Cir. 1988).

¹²⁴ Smith Land & Improvement Corp., v. Celotex Corp., 851 F. 2d 86 (3d Cir. 1988); United States v. Hooker Chemicals & Plastics Corp., 680 F. Supp. 546 (W.D.N.Y. 1988).

¹²⁵ § 21 Abs. 1 Ziff. 6 HAbfAG.

¹²⁶ Vgl. Cadillac Fairview/California, Inc. v. Dow Chemical Co., 14 Env'tl. L. Rep. 20376 (C.D. Cal. 1984).

¹²⁷ § 21 Abs. 1 Ziff. 1 HAbfAG; der Begriff "Grundstückseigentümer" wird wohl weiterhin an den zivilrechtlichen Eigentumsbegriff anknüpfen.

¹²⁸ United States v. Northeastern Pharmaceutical and Chemical Company, Inc., 579 F. Supp. 823 (W.D. Mo. 1984); N.Y. v. Shore Realty, (Fn. 123).

gesellschaften können als "Betreiber" für die Aktivitäten ihrer Tochtergesellschaften verantwortlich gemacht werden. In *Idaho v. Bunker Hill Co.*¹²⁹ wurde beispielsweise eine Muttergesellschaft als Betreiberin der Anlage der Tochtergesellschaft angesehen, weil die Muttergesellschaft mit den Abfallbeseitigungspraktiken der Tochter vertraut war, die Macht hatte, Entscheidungen bezüglich dieser Praktiken zu treffen, alle Ausgaben für Verschmutzungskontrollmaßnahmen, die 500 US\$ überstiegen, kontrollierte und über die Mehrheit der Vorstands- bzw. Aufsichtsratsmitglieder der Tochter Kontrolle ausübte. De facto wurden mit dieser weiten Definition des Betreiberbegriffs die engen Voraussetzungen einer "Durchgriffshaftung" umgangen.

Auch Kreditgeber kommen als "Betreiber" in Betracht, jedoch erst dann, wenn sie sich nicht auf den Schutz ihres Sicherungsinteresses an der Anlage beschränken,¹³⁰ sondern auf das Management der Anlage Einfluß zu nehmen beginnen. Finanzielle und allgemeinbetriebliche Beratung soll noch keine Haftung auslösen, solange der Kreditgeber nicht auf die alltägliche Betriebsführung Einfluß nimmt¹³¹ bzw. seine Einbeziehung in das Management soweit eingeschränkt ist, daß er, auch wenn er es wollte, Entscheidungen über die Beseitigung gefährlicher Abfälle nicht beeinflussen könnte.¹³²

c) Abfallerzeuger

Die dritte Kategorie umfaßt diejenigen Personen - üblicherweise Abfallerzeuger -, die für die Behandlung oder Ablagerung der gefährlichen Substanzen oder für den Transport sorgen.¹³³ Für den Nachweis der Verantwortlichkeit soll es genügen, daß auf dem kontaminierten Grundstück Stoffe gefunden werden, die den Abfällen des Abfallerzeugers hinsichtlich der chemischen Zusammensetzung entsprechen.¹³⁴ Sehr weit geht die

¹²⁹ 635 F. Supp. 665 (D. Idaho 1986); vgl. auch *Colorado v. Idarado Mining Co.*, 18 Env'tl. L. Rep. 20 578 (D. Colo. 1987) (Kriterien für die Haftung der Mutter sollen sein: die von der Mutter gehaltenen Gesellschaftsanteile an der Tochter, die von der Mutter ausgeübte Kontrolle über das Marketing der Tochter, u. a.).

¹³⁰ CERCLA Sec. 101 (20) (A) (iii).

¹³¹ *U.S. v. Mirabile*, 15 Env'tl. L. Rep. 10992 (E.D. Pa. 1985); vgl. auch *U.S. v. Fleet Factors Corp.*, 19 Env'tl. L. Rep. 20529 (S.D. Ga. 1988).

¹³² *U.S. v. Fleet Factors Corp.* 901 F. 2d 742 (11th Cir. 1990).

¹³³ CERCLA sec. 107 (a) (3).

¹³⁴ *U.S. v. Monsanto Co.*, 858 F. 2d 160 (4th Cir. 1988).

Annahme, der Hersteller eines Roh- oder Fertigprodukts, das gefährliche Substanzen enthält, sei ein "Abfallerzeuger", wenn Dritte die Stoffe später ablagern.¹³⁵ Die meisten Gerichte haben dieser weiten Auslegung widersprochen. Danach soll der bloße Verkauf eines "gefährlichen" Produkts nicht genügen, solange der Verkäufer nicht wenigstens teilweise von dem Wunsch geleitet war, sich der gefährlichen Stoffe zu entledigen.¹³⁶

Ein Abfallerzeuger haftet nicht, wenn keine Anhaltspunkte dafür vorliegen, daß seine Abfälle tatsächlich zu der fraglichen Anlage transportiert worden sind.¹³⁷ Ist dies jedoch der Fall, ist er verantwortlich, auch wenn er alle Schritte unternommen hat, um eine unschädliche Abfallbeseitigung zu gewährleisten, jedoch das Transportunternehmen die Abfälle (weisungswidrig) an einen anderen Ort verbracht hat.¹³⁸

Diese weitgehenden Beweiserleichterungen, die auch auf den hessischen Begriff des "Abfallerzeugers" Anwendung finden könnten, sind deshalb von besonderer Bedeutung, weil die amerikanischen Behörden in Altlastenfällen sich häufig primär an (potente) Abfallerzeuger wie Chemiekonzerne halten. Dieses Beispiel könnte auch in Deutschland Schule machen.

d) Transporteure

Der Haftung der Transporteure nach § 107 (a) (4) CERCLA entspricht die Verantwortlichkeit des "Ablagerers" unter hessischem Recht.¹³⁹ Nicht eindeutig geklärt ist insoweit, ob der Transporteur die Beseitigungsanlage selbst ausgewählt haben muß, um verantwortlich gemacht werden zu können.¹⁴⁰

¹³⁵ Vgl. U.S. v. Aceto Agricultural Chemicals, 29 ERC 1529 (8th Cir. 1989), sowie Klägerposition in Edward Hines Lumber Co. v. Vulcan Materials Co., 685 F. Supp. 651 (N.D. Ill. 1988).

¹³⁶ Edward Hines Lumber Co. v. Vulcan Materials Co. (Fn. 135), vgl. auch Darstellung der Rechtsprechung bei Ledbetter/Aldridge/Ingebretson, 20. Chem. W.L. Rep. 509 (1990).

¹³⁷ U.S. v. Wade, 14. Env'tl. L. Rep. 20436 (E.D. Pa. 1984).

¹³⁸ Vgl. O'Neil v. Picillo, 682 F. Supp. 706 (D.R.I. 1988).

¹³⁹ § 21 Abs. 1 Ziff. 2 HAbfAG.

¹⁴⁰ Bejahend Jersey City Redevelopment Authority v. PPG Industries, 18 Env'tl. L. Rep. 20364 (D.N.J. 1987); a.A. U.S. v. Bliss, 667 F. Supp. 1298 (E.D. Mo. 1987).

2. Lastenverteilung und Ausgleichsansprüche

An einem typischen Altlastenfall sind i. d. R. alle o. g. Sanierungsverantwortlichen beteiligt. Sie haften grundsätzlich gesamtschuldnerisch, es sei denn, sie können nachweisen, daß der Schaden (ohne weiteres) aufteilbar ist, was selten vorkommt.¹⁴¹ Die gesamtschuldnerische Haftung erlaubt es der Behörde, einige der Verantwortlichen auszuwählen und von diesen die gesamte Sanierung bzw. die gesamten Sanierungskosten zu verlangen. Die ausgewählten Verantwortlichen können in diesen Fällen Ausgleichsansprüche gegen die anderen Mitverantwortlichen einklagen, was zur letztendlichen Aufteilung der Haftungsquoten führt.¹⁴² Diese Konstellation entspricht im Ergebnis der auf Auswahlermessen und Ausgleichsanspruch basierenden hessischen Regelung.¹⁴³

Die Konsequenz dieser Lösung ist, daß die wenigen herangezogenen Sanierungsverantwortlichen nicht nur die ganze Last des Regresses gegen eine Vielzahl von Kleinverursachern tragen, sondern auch das Risiko der Zahlungsunfähigkeit einzelner Mitverursacher. Die Kosten der gerichtlichen und außergerichtlichen Auseinandersetzung über die Kostenanteile übersteigen nicht selten die eigentlichen Kosten der Sanierung. Um die Kosten zu senken, werden häufig Vergleichslösungen gesucht.¹⁴⁴ Insbesondere für Kleinverursacher¹⁴⁵ werden sogenannte *de minimis settlements* von der Behörde erarbeitet, die auf einer groben Schätzung des Verursachungsbeitrages beruhen und dazu dienen sollen, die Kleinverursacher vorab aus dem Prozeß auszuschneiden, damit sich die Behörde auf die Hauptverursacher konzentrieren kann.¹⁴⁶ Akzeptiert ein Verantwortlicher den Vergleichsvorschlag, so ist er in der Regel von jeder weiteren Inanspruchnahme seitens der Behörde oder eines anderen Verantwortlichen befreit.¹⁴⁷ Die "Prämie" für eine

¹⁴¹ Vgl. Ledbetter/Aldridge/Ingebretson (Fn. 136) S. 546.

¹⁴² Kötz, Versicherungsschutz gegen Umweltschäden - Neue Entwicklungen in den USA, Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts, 1990, S. 391 ff.

¹⁴³ Siehe oben A. II 2 cc (4).

¹⁴⁴ Vgl. U.S. v. Nicolet, Inc., 30 ERC 2063; vgl. CERCLA sec. 113 (f) (2).

¹⁴⁵ Als Kleinverursacher werden diejenigen Abfallerzeuger angesehen, die weniger als 1 % des Abfallvolumens zu der Anlage geschickt haben; U.S. v. Cannons Engineering Corp., 19 Chem. W.L.Rep. 1260.

¹⁴⁶ Vgl. U.S. v. Cannons Engineering Corp. (Fn. 145).

¹⁴⁷ CERCLA sec. 113 (f) (2), (3).

kooperative Lösung wirkt sich zu Lasten der in den Vergleich nicht einbezogenen potentiellen Verantwortlichen aus, wenn entweder die Höhe der Sanierungskosten oder der Verursachungsbeitrag von der Behörde falsch eingeschätzt wurde.¹⁴⁸

Unabhängig davon, ob die Aufteilung der Kosten im Wege der streitigen Auseinandersetzung oder des Vergleichs gesucht wird, steht immer die Frage im Vordergrund, nach welchen Kriterien der Beitrag des einzelnen Verantwortlichen zu bemessen ist. Das amerikanische Recht räumt den Gerichten weitestgehendes Ermessen ein; sie sollen die Aufteilung nach den ihnen geeignet erscheinenden Billigkeitskriterien vornehmen.¹⁴⁹ Die hessische Ausgleichsregelung scheint eine grobe Leitlinie vorzugeben; die Aufteilung soll davon abhängen, inwieweit der Schaden vorwiegend von dem einen oder anderen verursacht worden ist.¹⁵⁰ Letztlich hilft dies jedoch auch wenig weiter, da die entscheidende Frage, nach welchen Faktoren sich die "vorwiegende" Verursachung bemißt, gerade nicht geklärt wird.

Die amerikanischen Gerichte haben je nach Fallgestaltung verschiedene Faktoren herangezogen: Die Menge der gefährlichen Substanzen, den Grad der Toxizität oder Gefährlichkeit der Materialien, den Grad der Beteiligung der Parteien an Erzeugung, Transport, Behandlung, Lagerung oder Ablagerung, die von den einzelnen Parteien im Hinblick auf die gefährlichen Substanzen aufgewandte Sorgfalt sowie das Maß an Kooperationsbereitschaft der Parteien gegenüber den Behörden zur Schadensabwehr.¹⁵¹

Einige Gerichte beschränken den Anwendungsbereich dieser Kriterien auf das Verhältnis zwischen Abfallerzeugern und Anlagenbetreibern. Für die Kostenaufteilung zwischen Grundstückseigentümer und früheren Betreibern sollen andere Faktoren maßgeblich sein.¹⁵² Ein Gericht begründete eine Kostenaufteilung von 25 % für den Grundstückseigentümer und 75 % für die ehemaligen Betreiber damit, daß die früheren Betreiber unmittelbar die Kontamination verursacht und von dem Betrieb profitiert hatten; der

¹⁴⁸ Vgl. U.S. v. Cannons Engineering Corp. (Fn. 145).

¹⁴⁹ CERCLA sec. 113 (f) (1).

¹⁵⁰ § 21 Abs. 1 S. 4 HAbfAG.

¹⁵¹ Dies sind die sogenannten "Gore Amendment" Kriterien; vgl. Amoco Oil Company v. Borden, Inc., 889 F.2d 664, 672 f (5th Cir. 1989).

¹⁵² South Florida Water Management District v. Montalvo, 1989 Haz. Waste Lit. Rep. 14303 (S.D. Fla. 1989).

"Selbstbehalt" des Eigentümers wurde damit gerechtfertigt, daß er das Grundstück in Kenntnis der früheren Nutzung und damit auch des Gefahrenpotentials erworben hatte.¹⁵³

Daneben wurden auch die vertraglichen Absprachen zwischen einzelnen Parteien der Kostenaufteilung zugrunde gelegt, insbesondere Gewährleistungsausschlüsse¹⁵⁴ und Kaufpreinsnachlässe im Hinblick auf das Gefahrenpotential.¹⁵⁵ Die gerichtliche Lastenverteilung soll die parteiinterne Risikoaufteilung nicht zunichte machen. Schließlich wird noch als Faktor genannt, inwieweit die einzelnen Parteien von der Sanierung profitieren werden.¹⁵⁶

Die hessische Ausgleichsregelung scheint auf den ersten Blick nur die erstgenannten, auf den individuellen Beitrag bezogenen Kriterien zuzulassen und eine auf Kenntnis und vertragliche Risikoübernahme abstellende Kostenverteilung auszuschließen. Dies wäre insbesondere deshalb mißlich, weil damit ein Anreiz geschaffen würde, eine vertragliche Risikoaufteilung zu unterlaufen. Ein derart enges Verständnis des Begriffs "Verursachung" erscheint aber mit Blick auf die modernen wertenden Ansätze im allgemeinen Polizeirecht nicht zwingend.¹⁵⁷ Der durch die Sanierung eingetretene Wertzuwachs wird wegen der speziellen Ausgleichsregelung in § 25 HAbfAG nicht beim allgemeinen Störerinnenausgleich als Faktor Berücksichtigung finden können.

Gleichgültig, ob indessen der enge oder weitere Ansatz für die "Verursachung" gewählt wird - es wird eines mit Sicherheit nicht erreicht: Voraussehbarkeit und Rechtssicherheit. Daher wurde die Auseinandersetzung über die Kostenaufteilung auch zum Haupttätigkeitsfeld und zur "Goldgrube" der amerikanischen Umweltkanzleien, zumal bislang fast jeder Mitverursacher einen eigenen Anwalt engagierte. Die zusammengerechneten *transaction costs* aller (potentiellen) Mitverursacher übersteigen häufig die Sanierungskosten, so daß in zunehmendem Maße über die innere Rechtfertigung dieser auf den ersten

¹⁵³ Siehe Fn. 152.

¹⁵⁴ BCW Associates, Ltd. v. Occidental Chemical Corp., Haz. Waste Lit. Rep. 13, 606 (E.D. Pa. 1988); Ecodyne Corp. v. Shah, 718 F. Supp. 1454, 1458 (N.D. Cal. 1989).

¹⁵⁵ PVO International, Inc. v. Drew Chemical Corp., 16 Chem. W.L. Rep. 669, 684 (D.N.J. 1988).

¹⁵⁶ BCW Associates (Fn. 154).

¹⁵⁷ Vgl. Drews/Wacke/Vogel/Martens, Allgemeines Polizeirecht, 1986, S. 315; Papier, Altlasten 1985, S. 22 f.

Blick so gerecht erscheinenden Ausgleichslösung nachgedacht und nach Auswegen gesucht wird.¹⁵⁸

3. Umfang der "Sanierungskosten"

Führt die Behörde, wie dies nicht selten der Fall ist, die Sanierung mit Superfundgeldern selbst durch, kann sie anschließend Erstattung der Sanierungskosten von den Verantwortlichen verlangen. Erstattungsfähig sind nicht nur die eigentlichen Sanierungskosten, sondern auch die Kosten der Gefahrenerforschung und darüber hinaus ein entsprechender Anteil der indirekten oder Vorhaltekosten. Der Behörde sollen keinerlei Kosten verbleiben.¹⁵⁹

4. *Citizen suits* (Bürgerklagen)

In den meisten amerikanischen (Bundes-)Umweltgesetzen finden sich Bestimmungen über *citizen suits*,¹⁶⁰ die konzeptionell der in Deutschland diskutierten Verbandsklage ähnlich sind. § 310 CERCLA erlaubt jedem Bürger in eigenem Namen Klage gegen jede andere Person oder Behörde zu erheben mit der Begründung, daß die Beklagte eine CERCLA-Vorschrift verletzt habe oder ihrer Verpflichtung zum Handeln nicht nachgekommen sei. Letzteres findet nur gegenüber Umweltbehörden Anwendung und auch nur insoweit, als es nicht um Ermessensentscheidungen geht.¹⁶¹ Das Gericht kann die Einhaltung der verletzten Vorschriften durchsetzen, der Beklagten aufgeben, die zur Beseitigung der Verletzung notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, und die für die Zuwiderhandlung vorgesehenen Strafen auferlegen. Soweit Umweltbehörden ihrer Verpflichtung zum Handeln, insbesondere zum Erlass von Rechtsverordnungen nicht nachgekommen sind, kann das Gericht entsprechende Anordnungen treffen.¹⁶²

¹⁵⁸ Zu neueren Lösungsansätzen siehe unten C.

¹⁵⁹ Vgl. zum Ganzen Ledbetter/Aldridge/Ingebretson (Fn. 136) S. 533; ähnlich Gesetzentwurf zum HABfAG (Fn. 104), S. 26.

¹⁶⁰ Vgl. Resource Conservation and Recovery Act, Sec. 7002, 42 U.S.C. 6972; CERCLA Sec. 310.

¹⁶¹ CERCLA sec. 310 (a).

¹⁶² CERCLA sec. 310 (c).

Voraussetzung für die Zulässigkeit der Klage ist allerdings, daß der Kläger zuvor bestimmte Stellen von der beabsichtigten Klageerhebung in Kenntnis gesetzt hat und diese keine Abhilfemaßnahmen eingeleitet haben.¹⁶³ Das Gericht kann eine Erstattung der Kosten der gerichtlichen Auseinandersetzung anordnen, wenn es dies für angemessen hält.¹⁶⁴ Diese von einer Verletzung in eigenen Rechten unabhängigen Bürgerklagen haben sich als durchaus effizienter Rechtsdurchsetzungsmechanismus erwiesen, wie die relativ große Anzahl dieser Klagen und deren Ergebnisse zeigen.¹⁶⁵ Querulatorische Klagen werden durch die Kostenregelung abgeschreckt.

5. Zusammenfassung

a) CERCLA benennt vier Gruppen von Sanierungsverantwortlichen:

Gegenwärtige Eigentümer oder Betreiber, ehemalige Eigentümer oder Betreiber, Abfallerzeuger und Transporteure. Die Rechtsprechung hat die Reichweite der einzelnen Kategorien abgesteckt. Von besonderem Interesse im Hinblick auf die hessische Regelung ist dabei die Qualifizierung als "Betreiber" entsprechend dem Maß der über den Betrieb ausgeübten Kontrolle sowie die Ausgestaltung der Haftung des Abfallerzeugers mit Beweiserleichterungen einerseits und einer strengen Verantwortlichkeit für die eingetretene Gefahr andererseits. Von der rechtstatsächlichen Seite her ist bemerkenswert, daß in amerikanischen Altlastenfällen die Behörden sich häufig primär an die finanziell (potenten) Abfallerzeuger halten.

b) Alle Sanierungsverantwortlichen haften grundsätzlich gesamtschuldnerisch für die Sanierungskosten. Die Kosten werden entweder durch streitige Austragung oder im Vergleichswege unter den Beteiligten aufgeteilt. Die Kriterien für die Kostenaufteilung sind je nach Fallgestaltung unterschiedlich. Wegen der rechtlichen und technischen Unsicherheiten übersteigen die Kosten der Auseinandersetzung vielfach die eigentlichen Sanierungskosten. Diese Situation kann unter der hessischen Regelung gleichermaßen eintreten.

¹⁶³ CERCLA sec. 310 (d).

¹⁶⁴ CERCLA sec. 310 (f).

¹⁶⁵ Vgl. Ledbetter/Aldridge/Ingebretson, (Fn. 136) S. 526 ff (RCRA), 536 f (CERCLA); vgl. auch Kloepfer, UmweltR, 1989, S. 346.

c) Die US-Behörden können nicht nur die verauslagten Kosten für Sanierung, Rekultivierung und Gefahrerforschung, sondern darüber hinaus anteilig indirekte oder Vorhaltekosten ersetzt verlangen.

d) Im Hinblick auf die deutsche Diskussion um die Verbandsklage sind die in den meisten US-Bundesumweltgesetzen enthaltenen Bestimmungen über die sogenannten *citizen suits* ("Bürgerklagen") von besonderem Interesse. Danach kann jeder Bürger in eigenem Namen Klage gegen jede andere Person oder Behörde wegen Verletzung einer CERCLA-Vorschrift erheben. Diese Klagen haben sich als durchaus effizienter Rechtsdurchsetzungsmechanismus erwiesen.

II. Die Entwicklung der "Unschuldseinrede" des Grundstückseigentümers

Nach der hessischen Regelung kann sich der Grundstückseigentümer von der Verantwortlichkeit befreien, wenn er nachweist, daß er die bestehende Verunreinigung beim Erwerb weder kannte noch *kennen mußte*.¹⁶⁶ Das Kriterium des "Kennen-Müssens" nimmt auf die vom Grundstückseigentümer beim Erwerb aufgewandte Sorgfalt Bezug, und zwar in zweierlei Hinsicht: Zum einen stellt sich die Frage, welcher Art und Ausprägung die Anzeichen für eine Verunreinigung sein müssen, um dem Grundstückserwerber ein "Kennen-Müssen" unterstellen zu können. Zum anderen fragt sich, ob und in welchem Ausmaßes dem Grundstückseigentümer obliegt, das Grundstück vor Erwerb auf mögliche Kontaminationen hin zu untersuchen. Das hessische Altlastenrecht gibt dem Rechtsanwender hinsichtlich beider Fragestellungen keinerlei Kriterien an die Hand. Insoweit kann der Blick auf die zehnjährige Entwicklung des amerikanischen Rechts, das eine der hessischen Regelung ähnliche Entlastungsmöglichkeit für den Grundstückseigentümer bereithält, die auf uns zukommenden Schwierigkeiten wie auch Lösungsansätze und deren Problematik aufzeigen.

Die Rechtsentwicklung in den USA verlief in drei Etappen: 1980 sah CERCLA eine Entlastung für alle Sanierungsverantwortlichen bei Drittverursachung vor (sogenannte *third party defense*). SARA verfeinerte 1986 einen Teilaspekt dieser Drittverursachungseinrede durch die sogenannte *innocent landowner defense*, die das Erfordernis des

¹⁶⁶ § 21 Abs. 1 Ziff. 5 HABfAG.

"Kennen-Müssens", die Frage nach dem Ausmaß der Untersuchungspflicht des Grundstückseigentümers, näher konkretisieren soll.

1. *Third party defense*

Ein Beteiligter, der die Kriterien eines Sanierungsverantwortlichen nach § 107 (a) CERCLA erfüllt, haftet allein deshalb, es sei denn, die Voraussetzungen einer der in § 107 (b) CERCLA normierten Einwendungen sind erfüllt.¹⁶⁷ Ein Verantwortlicher kann sich entlasten, wenn die Gefahrenlage auf höhere Gewalt¹⁶⁸ oder Kriegseinwirkungen¹⁶⁹ zurückzuführen ist.¹⁷⁰ Diese beiden Einwendungen sind bislang kaum von Bedeutung gewesen.¹⁷¹ Die in § 107 (b) (3) CERCLA enthaltene Einrede der Drittverursachung (*third party defense*), die durch SARA hinsichtlich der Grundstückseigentümer zur "Unschuldseinrede" (*innocent landowner defense*) weiterentwickelt wurde, hat dagegen die Gerichte viel beschäftigt. Die Drittverursachungseinrede sieht im einzelnen vor, daß ein Beteiligter nicht verantwortlich sein soll, wenn er nachweisen kann, daß die Gefährdung *ausschließlich* durch die Handlung oder Unterlassung eines Dritten hervorgerufen wurde, die *nicht* im Rahmen einer *vertraglichen Beziehung* mit dem Beklagten erfolgte. In den meisten Fällen haben die Gerichte die Einrede ausschließlicher Drittverursachung mit der Begründung zurückgewiesen, es habe eine "vertragliche Beziehung" zwischen dem Grundstückseigentümer und dem Dritten bestanden.¹⁷² Die Rechtsprechung hat den Begriff der "vertraglichen Beziehung" weit ausgelegt und über Miet- und Pachtverhältnisse hinaus auf jede Beziehung ausgedehnt, die dem Grundstückseigentümer Einflußmöglichkeiten auf den Dritten einräumt.

¹⁶⁷ Vgl. Jones/McSarrow, (Fn. 117), S. 10447.

¹⁶⁸ CERCLA § 107 (b) (1).

¹⁶⁹ CERCLA § 107 (b) (2).

¹⁷⁰ Vgl. zu den entsprechenden Fällen im allgemeinen Polizeirecht Götz, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 1985, S. 104 f.

¹⁷¹ Vgl. *Wagner Seed Co. v. Dagget*, 800 F. 2d 310 (2d Cir. 1986).

¹⁷² Vgl. *State of New York v. Shore Realty*, (Fn. 123); *U.S. v. Tyson* (Fn. 123); *U.S. v. Monsanto* (Fn. 134); vgl. aber: *U.S. v. Mirabile* (Fn. 131).

2. *Innocent landowner defense*

Der *Superfund Amendments and Reauthorization Act (SARA)* hat 1986 den Begriff "vertragliche Beziehung" näher definiert und damit die sogenannte *innocent landowner*-Einrede eingeführt.¹⁷³ Der Begriff "vertragliche Beziehung"

"... schließt ... Grundstücksübertragungen ... ein, es sei denn, der Beklagte erwarb das Grundstück *nach der Ablagerung* ... des gefährlichen Stoffes ... und weist zusätzlich das Vorliegen einer oder mehrerer der [nachfolgend] beschriebenen Umstände nach ...

(i) Der Beklagte hat zum Zeitpunkt des Grundstückserwerbs weder gewußt *noch wissen müssen*, daß eine der gefährlichen Substanzen ... Grundstück abgelagert worden war ...

(ii) Der Beklagte ist eine Behörde, die das Grundstück unfreiwillig ... oder durch eine Enteignungsmaßnahme erworben hat ...

(iii) Der Beklagte hat das Grundstück durch Erbgang oder Vermächtnis erworben."¹⁷⁴

Dies bedeutet, daß ein Grundstückseigentümer, der die Voraussetzungen des mit "es sei denn" eingeleiteten Satzes erfüllt, *per definitionem* nicht in einer "vertraglichen Beziehung" mit dem Dritten steht und damit "unschuldig" ist.

Die meisten Streitfälle entstanden im Zusammenhang mit Grundstücksverkäufen (oben (i)). Die kritische Frage ist (wie bei der hessischen Regelung) die, ob der Eigentümer zum Zeitpunkt des Grundstückserwerbs von der Kontamination wußte oder *wissen mußte*. § 101 (35) (B) setzt insoweit folgende Standards:

"Um zu beweisen, daß er keinen Grund hatte, von der Kontamination zu wissen ... muß der Beklagte nachweisen, daß er zum Zeitpunkt des Grundstückserwerbs alle angemessenen Untersuchungen [*"all appropriate inquiry"*] in bezug auf die früheren Eigentümer und die Nutzungen des Grundstücks durchgeführt hat entsprechend der gewerblichen oder üblichen Praxis [*"consistent with good commercial and customary practice"*].

Bei der Beantwortung der Frage, ob der Grundstückseigentümer "alle angemessenen Untersuchungen" durchgeführt hat, sollen folgende Faktoren Berücksichtigung finden: Besondere Kenntnisse oder Erfahrungen des Beklagten, das Verhältnis von Kaufpreis und

¹⁷³ CERCLA § 101 (35), 42 U.S.C. § 9601 (35) (1986).

¹⁷⁴ CERCLA § 101 (35) (A); 42 U.S.C. § 9601 (35) (A) (1986).

Wert des Grundstücks in unkontaminiertem Zustand, allgemein bekannte oder mit vernünftigem Aufwand erreichbare Informationen über das Grundstück, die Offensichtlichkeit des Vorliegens oder wahrscheinlichen Vorliegens einer Bodenkontamination sowie die Möglichkeit, diese Kontamination durch eine angemessene Inspektion aufzudecken.¹⁷⁵

Der amerikanische Gesetzgeber gab dem Rechtsanwender wenig Anleitung im Hinblick auf die Frage, welche technischen Anforderungen erfüllt sein müssen, um die Unschuldseinrede erfolgreich vorbringen zu können. Es wurde lediglich angemerkt, daß die Bezugnahme auf den Standard der gewerblichen Praxis zum Zeitpunkt des Grundstückserwerbs zur Folge hat, daß diejenigen, die ein Grundstück in jüngerer Zeit erworben haben, höheren Anforderungen unterliegen, da das allgemeine Umwelt- und Altlastenbewußtsein zugenommen¹⁷⁶ hat. Dem Gesetzgeber war indessen offensichtlich nicht bewußt, daß es im Grundstücksverkehr zu keiner Zeit eine einheitliche gewerbliche Praxis für die Untersuchung von Grundstücken auf Altlasten hin gab. CERCLA hat damit "alle angemessenen Untersuchungsmaßnahmen" unter Bezugnahme auf einen nicht existenten Maßstab definiert.¹⁷⁷ Der Congress hat als Leitlinie im Rahmen der Beratungen nur einen groben, dreistufigen Sorgfaltsmaßstab entwickelt: An gewerbliche Grundstücksgeschäfte sollen die höchsten Anforderungen gestellt werden, an private etwas geringere, und die geringsten Anforderungen sollen an einen Grundstückserwerb im Wege des Erbgangs oder Vermächtnisses gestellt werden. Nicht geklärt ist damit indessen, welche Anforderungen überhaupt gestellt werden.¹⁷⁸

Die Gerichte haben insoweit sehr stark auf die Umstände des Einzelfalls abgestellt. In zwei besonders gelagerten Fällen wurde entschieden, daß das Erfordernis der Durchführung "aller angemessenen Untersuchungsmaßnahmen" selbst dann erfüllt sein kann, wenn der Grundstückserwerber *keinerlei* Untersuchung durchgeführt hat. Dies wurde damit gerechtfertigt, daß die "Angemessenheit" der Untersuchung sowohl auf das "Ob" als auch auf das Ausmaß einer Untersuchung Bezug nehme.¹⁷⁹

¹⁷⁵ CERCLA § 101 (35) (B), 42 U.S.C. § 9601 (35) (A) (1986).

¹⁷⁶ Vgl. Steinway, The Innocent Landowner Defense: An Emerging Doctrine, TXLR 486, 487 (1989).

¹⁷⁷ Mauch, A Proposed Solution to the Uncertainty Surrounding the Innocent Landowner Defense, TXLR 744, 745 (1989).

¹⁷⁸ Vgl. 1986 U.S. Code Congressional & Administrative News 3279-3280.

¹⁷⁹ Vgl. US v. Pacific Hide & Fur, Inc., 716 F. Supp. 1341 (D. Idaho 1989).

In *U.S. v. Pacific Hide & Fur Depot, Inc.*¹⁸⁰ hatten die Beklagten zunächst Geschäftsanteile von ihren Eltern geschenkt bekommen. Später wurde die Gesellschaft aufgelöst und das kontaminierte Grundstück aufgeteilt. Die Beklagten hatten nie aktiv an der Betriebsführung teilgenommen. Das Gericht legte den oben genannten dreistufigen Sorgfaltsmaßstab zugrunde und entschied, daß auf die Beklagten die großzügigsten Sorgfaltsanforderungen anzuwenden seien, da sie den ursprünglichen Geschäftsanteil durch eine innerfamiliäre Schenkung und später den Grundstücksanteil durch ein gesellschaftsrechtliches Ereignis erworben hatten, auf das sie keinen Einfluß hatten. Hinzu kam, daß sich dies alles vollzog, als die Beklagten noch minderjährig waren. Zudem war die Kontamination weder offensichtlich noch hatten die Beklagten irgendwelche "besonderen Kenntnisse oder Erfahrungen".

In *U.S. v. Serafini*¹⁸¹ begründete das Gericht die "Unschuld" des Grundstückseigentümers trotz mangelnder Untersuchung mit dem Zeitpunkt des Grundstückserwerbs. Die Beklagten hatten 1969 ein Grundstück erworben, auf dem über 1.000 Tonnen mit gefährlichem Abfall sichtbar abgelagert waren. Die Beklagten hatten jedoch weder das Grundstück inspiziert noch hatten sie Fotografien des Grundstücks eingesehen, so daß sie keine Kenntnis von der Kontamination bei Kaufabschluß hatten. Im Gerichtsverfahren konnte nicht geklärt werden, ob es 1969 der gewerblichen Praxis entsprach, ein ausgedehntes Grundstück vor dem Erwerb einer Inspektion zu unterziehen. Diese Entscheidung ist als Grenzfall anzusehen, der sich nur damit rechtfertigen läßt, daß die Transaktion vor 20 Jahren stattfand.¹⁸²

Wegen "besonderer Kenntnisse" wurde in einer Reihe von Fällen dem Grundstückseigentümer die Unschuldseinrede versagt. In *re Sterling Steel Treating, Inc.*¹⁸³ entschied das Gericht, daß aufgrund der früheren Geschäftsbeziehungen zwischen Grundstücksvorkäufer und -erwerber dem Erwerber die gewerbliche Nutzung des Grundstücks bewußt war und daß dies ihn hätte veranlassen müssen, einen auf dem Grundstück abgestellten

¹⁸⁰ 716 F. Supp. 1341 (D. Idaho 1989).

¹⁸¹ 706 F. Supp. 346 (M.D. Pa. 1988); 711 F. Supp. 197 (M.D. Pa. 1988).

¹⁸² Kritisch Mays, The Blessed State of Innocence: The Innocent Landowner Defense under Superfund, 18 Chem. W. L. Rep. 864, 868 (1989).

¹⁸³ 94 B.R. 924 (Bkrty. E.D. Mich. 1989).

Anhänger näher zu untersuchen, der gefährliche Abfälle enthielt. Zudem hatte der Erwerber eine Einladung zur Grundstücksinspektion ausgeschlagen.

In *Wickland Oil Terminals v. Asarco, Inc.*¹⁸⁴ wurde für eine gewerbliche Transaktion, auf die der strengste Maßstab Anwendung findet, ein "Kennen-Müssen" des Grundstückserwerbers bejaht. Der Erwerber wußte bei Kaufabschluß, daß sich ein Berg von Metallschlacke auf dem Grundstück befand und daß der Verkäufer mit den Behörden verhandelte, weil die Schlacke Stoffe in die Gewässer entließ. Der Erwerber hätte zusätzliche Informationen durch Probenahmen und Studium der behördlichen Akten erlangen können. Außerdem waren die Berater des Erwerbers mit den umweltrechtlichen Problemen des Grundstücks vertraut.

Auf der anderen Seite wurde in *BCW Associates Ltd. v. Occidental Chemical Corp.*¹⁸⁵ entschieden, daß das Erfordernis "angemessener Untersuchungsmaßnahmen" nicht allein dadurch erfüllt wird, daß eine Bodenuntersuchung in Auftrag gegeben wird, wenn die Untersuchung die Verunreinigung nicht aufdeckt. Ob jedoch eine fehlerhafte Untersuchung in jedem Falle zu Lasten des Grundstückseigentümers geht und seine "Unschuld" ausschließt, ist zweifelhaft, da im entschiedenen Fall der Eigentümer zusätzlich den Vorwurf nicht entkräften konnte, er habe zu der Verunreinigung beigetragen.

Die Entscheidungen zeigen, daß die Unbestimmtheit der Begriffe einerseits den Gerichten ermöglicht, auf die Umstände des Einzelfalls flexibel und angemessen einzugehen, andererseits ist offen und durch die Gerichte auch nicht in positiver Weise geklärt, welche Bedingungen ein Grundstückserwerber erfüllen muß, um sicher zu sein, daß er später nicht zur Verantwortung gezogen wird.

Die nationale Umweltbehörde EPA und die Industrie haben sich bemüht, insoweit Richtlinien zu entwickeln, die, wenn sie zur "gewerblichen Praxis" würden, als Maßstab für die "Angemessenheit" der Untersuchungsmaßnahmen herangezogen werden könnten. Der behördliche Vorschlag sieht vor, daß ein Grundstückserwerber folgende Schritte unternehmen sollte:

¹⁸⁴ 19 Env'tl. L. Rep. (Env'tl. L. Inst.) 20855 (N.D. Cal. 1988).

¹⁸⁵ TXLR 943 (E.D. Pa. 1988).

- (1) die Entwicklungsgeschichte des Grundstücks gründlich untersuchen,
- (2) die das Grundstück betreffenden Bundes-, Landes- und örtlichen Akten durchsehen,
- (3) auf die vorgehend genannten Untersuchungen gestützt, eine Bodenuntersuchung durchführen.¹⁸⁶

Das Kreditgewerbe und die Vereinigung der geotechnischen Ingenieure haben ähnliche Leitfäden entwickelt.¹⁸⁷ Diese Richtlinienvorschläge werden jedoch in der gewerblichen Wirtschaft nur in geringem Umfang angenommen, so daß es wenig wahrscheinlich ist, daß sie zur "gewerblichen oder üblichen Praxis" werden.¹⁸⁸ Der *Congress* hat sich daher veranlaßt gesehen, gesetzlich vorzuschreiben, welche Untersuchungsmaßnahmen ein Grundstückseigentümer durchführen muß, um sich vor späterer Inanspruchnahme zu schützen.

3. Die vorgeschlagene gesetzliche Definition "aller angemessenen Untersuchungsmaßnahmen"

Am 28. Juni 1989 wurde ein Gesetzentwurf im Congress eingebracht, der § 101 (35) CERCLA um einen Absatz C ergänzen würde.¹⁸⁹ Diese Vorschrift würde den Grundstückseigentümer mit einer widerlegbaren Vermutung ausstatten, daß er "alle angemessenen Untersuchungsmaßnahmen" i.S.v. Abs. B unternommen hat, wenn er unmittelbar vor oder zum Zeitpunkt des Grundstückserwerbs die in Absatz C festgelegte "Phase-I"-Umweltuntersuchung durchgeführt hat. Eine "Phase-I"-Analyse wird als eine Untersuchung des Grundstücks definiert, die von Umweltspezialisten durchgeführt werden muß und jede der folgenden Informationsquellen umfaßt:

¹⁸⁶ Vgl. Reich, Edward E. and Leifer, Steven, *The Effect of CERCLA on Property Transfers*, published in *The Impact of Environmental Regulations on Business Transactions*, Practicing Law Institute, 1987, S. 34.

¹⁸⁷ Mauch, *A Proposed Solution to the Uncertainty Surrounding the Innocent Landowner Defense*, TXLR 744, 747 f.

¹⁸⁸ Mauch, (Fn. 187), 748.

¹⁸⁹ "The Innocent Landowner Defense Amendment of 1989", H.R. 2787, 101st Cong., 1st Sess. (June 28, 1989); der Gesetzentwurf ist mit dem Ende des 101sten Congress am 28.10.1990 hinfällig geworden, soll aber wieder eingebracht werden.

- (1) die Grundbucheintragungen für die zurückliegenden 50 Jahre;
- (2) Luftaufnahmen, die die früheren Nutzungen des Grundstücks widerspiegeln und die mit vernünftigem Aufwand bei Landes- oder Ortsbehörden beschafft werden können;
- (3) die Feststellung, ob Grundstücksbelastungen für Sanierungsmaßnahmen eingetragen sind;
- (4) die mit vernünftigem Aufwand beschaffbaren behördlichen Akten betreffend Grundstücke, auf denen eine Verunreinigung eingetreten ist, die voraussichtlich zu einer Kontamination des fraglichen Grundstücks führt;
- (5) eine Inaugenscheinnahme des fraglichen Grundstücks und der unmittelbar benachbarten Grundstücke.

Ergibt die "Phase-I"-Analyse, daß eine Verunreinigung des Grundstücks wahrscheinlich ist, muß der Grundstückseigentümer zusätzliche "vernünftige" Maßnahmen ergreifen, um eine Verunreinigung auszuschließen. Unterläßt er dies, verliert er die Wohltat der Unschuldsvermutung.

Der Gesetzentwurf greift Grundgedanken der behördlichen und gewerblichen Richtlinienvorschläge auf. Er wirft indessen neue Fragen auf wie z. B., was der Maßstab für "vernünftigen Aufwand" ist. Insoweit wird es zu neuen gerichtlichen Auseinandersetzungen kommen. Zudem wird das vorgeschlagene Gesetz nur für künftige und solche (Alt-)Grundstückskäufer Erleichterungen bringen, die (zufällig) eine der "Phase-I"-Analyse entsprechende Untersuchung durchgeführt haben. Und selbst diese Käufer werden nicht vollständig sicher sein, da die widerlegbare Vermutung den Behörden die Möglichkeit einräumt, besondere Umstände vorzubringen, die einen höheren Grad an Sorgfalt als den der "Phase-I"-Analyse erfordern. Da im übrigen die Vermutung nur eine Beweiserleichterung für den Grundstückseigentümer ist, "alle angemessenen Untersuchungsmaßnahmen" durchgeführt zu haben, kann ein Gericht immer noch auf die allgemeine Formulierung in § 101 (35) (A) und (B) zurückgreifen, die gestattet, "Angemessenheit" auf einem niedrigeren Niveau anzunehmen, wenn eine "Phase-I"-Untersuchung nicht durchgeführt wurde, wie dies bei privaten Grundstücksverkäufen häufig vorkommt. Der durch den Gesetzentwurf erreichbare Gewinn an Rechtssicherheit ist daher begrenzt.

C. Ausblick

Das größte Problem der amerikanischen Altlastenregelung sind die Kosten der Auseinandersetzung der Verantwortlichen untereinander sowie mit der EPA. Unter Praktikern werden verschiedene Ansätze zur Senkung dieser *transaction costs* diskutiert, die sich in systemimmanente und systemersetzende Modelle einteilen lassen. Im Rahmen der bestehenden Altlastenregelungen wird bereits derzeit versucht, eine gerichtliche Auseinandersetzung so weit wie möglich zu vermeiden und stattdessen Vergleichslösungen auszuarbeiten. In der Regel geschieht dies dadurch, daß sich mehrere oder alle potentiell Verantwortlichen am runden Tisch zusammensetzen, einen Verhandlungsleiter wählen und die jeweiligen Haftungsquoten auszuhandeln versuchen. Der Vorschlag wird mit der EPA abgestimmt. Teilweise nehmen auch mehrere potentiell Verantwortliche einen gemeinsamen Anwalt trotz der möglichen Interessenkollision, die standesrechtliche Probleme aufwirft. Erwogen wird darüber hinaus vor allem für kleinere Altlastenfälle, daß die Verantwortlichen ein komplettes, aus Juristen, Technikern und Naturwissenschaftlern bestehendes Sanierungsteam engagieren, das einen Sanierungsplan und die auf die einzelnen Verantwortlichen entfallenden Kostenanteile ausarbeitet. Ein Verantwortlicher mag daher zwar im Einzelfall eine höhere Quote als bei einer gerichtlichen Auseinandersetzung zugewiesen bekommen. Dieser mögliche, wegen der vagen Kriterien indessen ohnehin schwer abzusehende Nachteil einer höheren Quote würde jedoch in der Regel durch die Einsparungen bei den *transaction costs* bei weitem aufgewogen. Dies würde auch zu einer mehr sanierungs- und weniger streitorientierten Allokation der Mittel bei der EPA führen, deren Personal derzeit zum Großteil aus Juristen anstatt aus Technikern und Naturwissenschaftlern besteht. Es wird zudem überlegt, ob man spezielle "Altlastengerichte" einrichten sollte, bei denen ähnlich den Patentgerichten - nicht nur Juristen, sondern auch Naturwissenschaftler und Techniker auf der Richterbank sitzen sollten. Dies wäre sachgerecht, weil die Einschätzung des Verursachungsbeitrags hauptsächlich naturwissenschaftliche und technische Kenntnisse erfordert. Auch an Schiedsgerichtsverfahren wird in diesem Zusammenhang gedacht.

Die radikale Lösung geht dahin, das gegenwärtige Modell durch ein neues zu ersetzen, dessen Kernstück ein immenser Superfund wäre, der durch Abgaben der Industrie finanziert würde und an dem letztlich auch die Verbraucher über die Preisgestaltung mitbetei-

ligt würden. Damit würden auch Kapazitäten frei, um die Entstehung neuer Fälle verunreinigter Industriegrundstücke von vornherein zu vermeiden.¹⁹⁰

Ein anderer Vorschlag geht dahin, daß die EPA statt gerichtlicher Auseinandersetzung informelle Vorgehensweisen bevorzugen sollte, um im Wege von Verhandlungen mit gliedstaatlichen und lokalen Behörden, "verantwortlichen Parteien" und sonstigen sanierungsbereiten Personen eine kostengünstige und allseits akzeptable Lösung zu finden.¹⁹¹

Die in den USA diskutierten Lösungsansätze sind insbesondere für die ostdeutschen Bundesländer interessant, die in der nächsten Zeit Regelungen für die Altlasten finden müssen, nicht zuletzt deshalb, um potentiellen Investoren Rechtssicherheit zu bieten.

Das Modell eines Superfunds wäre insbesondere auch im Hinblick auf die Attraktivität für potentielle Investoren die beste Lösung für die ostdeutschen Bundesländer gewesen. Die Bestrebungen in dieser Richtung¹⁹² wurden jedoch nicht umgesetzt.

Es bleibt abzuwarten, inwieweit die neuen Bundesländer (über Thüringen hinaus) dem Vorbild Hessens folgen oder es bei der Anwendung des allgemeinen Polizeirechts belassen werden. Sollten sie sich für das hessische Modell mit der Abfallproduzentenhaftung entscheiden, kommt auf diejenigen westdeutschen Abfallerzeuger, die ihren Sondermüll in die ehemalige DDR geschickt haben, weil dort die Ablagerung wegen niedriger Deponiestandards preisgünstiger war, eine Kostenlawine zu. Denn niedrigere Deponiestandards sind meist auch mit einem geringeren Schutz gegen Boden- und Grundwasserkontaminationen verbunden.

Im übrigen ist angesichts der Parallelität der hessischen mit der amerikanischen Regelung abzusehen, mit welchen Fragestellungen sich auch deutsche Gerichte werden auseinandersetzen müssen. Die amerikanischen Vorerfahrungen zeigen allerdings auch mögliche Lösungswege auf.

¹⁹⁰ Vgl. Lyons, Deep Pockets and CERCLA: Should Superfund Liability Be Abolished? Stanford Journal of Environmental Law 6 (1986-87), S. 271, 332 ff.

¹⁹¹ Anderson, Negotiation and Informal Agency Action. The Case of Superfund, Duke L.J. 1985, 261, 349 ff.

¹⁹² Zu Überlegungen in dieser Richtung vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 20.12.1990, S. 2.